Die Gewerbeaufsicht in Deutschland und ihre Reform.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung)

der

Eberhard Karls-Universität

zu

Tübingen.

■

Vorgelegt von

Anton Peter Vorbach
aus Simprechtshausen OA. Künzelsau.

1931.

Referent:
S. Exzellenz Professor Dr. von Köhler

1931
Druck von August Reichert, Leonberg.

Literatur-Verzeichnis

Adler, Viktor, Die Fabrikinspektion insbesondere in England und der Schweiz, in: Conrads Jahrbücher, 1884 NF. Bd. 8.
Afa-Bundeszeitung.
Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes.
Amtsblatt des Württembergischen Ministeriums des Innern.
Anton, Günther K., Geschichte der preußischen Fabrikgesetzgebung bis zu ihrer Aufnahme durch die Reichsgewerbeordnung, in: Staats- und sozialwissenschaftlichen Forschungen, 11, 2.
Arbeit, Die., Zeitschrift für Gewerkschaftspolitik und Wirtschaftskunde.
Arbeiterfreund, Der.,
Arbeiterwohlfahrt, Die.
Arbeitgeber, Der. Zeitschrift der Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände.
Arbeitsrecht (Zeitschrift).
Arbeitsrecht (Sammlung der reichsgesetzlichen Vorschriften zum Arbeitsvertrage) 1927.
Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik (Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik).
Archiv für Volkswohlfahrt.
Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt.
Baum, Marie, Die Stellung der Gewerbeaufsicht in dem Entwurf eines Arbeitsschutzgesetzes, in: Soziale Praxis, 1927.
Bender, Selbstverwaltung im Gewerbebetrieb, in: Technik und Wirtschaft, 1916.
Berufsgenossenschaft, Die, Zeitschrift für die Reichsunfallversicherung.
Bittmann, Karl, Die badische Fabrikinspektion im ersten Vierteljahrhundert ihrer Tätigkeit 1879—1903, Karlsruhe 1905.
v. Blume, Wilhelm, Die deutsche Selbstverwaltung, 1917.
Borchers, Vergleichende Untersuchung über das Gewerbeinspektorat in Deutschland und im Ausland. 1904.
Boschzünder, Der., Zeitschrift für alle Angehörigen der Robert Bosch A.-G., Stuttgart, 1929.
Bücherei des Arbeitsrechts, 1928.
Dehn, Die deutsche Fabrikinspektion, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1882.
Denkschrift des Vereins Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamten, 1924, über den Ausbau der Gewerbeaufsicht zur allgemeinen Arbeitsaufsicht und ihre Stellung zu den übrigen Zweigen der Verwaltung.
Denkschrift zur Neuregelung der Gewerbeaufsicht in Deutschland am 5. Februar 1919 dem Reichsarbeitsamt überreicht.
Derdack, Politische Umgestaltung und Gewerbeaufsicht, in: Zentralblatt für Gewerbehygiene, 1919.
Deutsche Bergwerks-Zeitung (Essen).
Deutsche Krankenkasse.
Deutsche Sozialpolitik, Die, 1918—1928, Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministers 1929.

Deutsche Volkswirt, Der.
Düll, Franz, Der Betriebsschutz in der Augsburger Textilindustrie. Münchner Diss. 1927.
Entwurf eines Arbeitsschutzgesetzes, in: Reichsarbeitsblatt 37. Sonderheft; Reichsarbeitsblatt, 44. Sonderheft; Reichstagsdrucksache, IV Nr. 753, 1928.
Erdmann, G., Die Neugestaltung der Arbeitsaufsicht, in: Soziale Praxis, 1928.
Erkelenz, Anton, Soziale Selbstverwaltung, in: Arbeitsrecht, 1922.
Erkelenz, Anton, Moderne Sozialpolitik, Berlin 1926.
Esche, Arthur, Die Gewerbeaufsicht, in: Arbeiterfreund 1905.
Fischer, Edmund, Zentralgewalt und Selbstverwaltung, in: Sozialistische Monatshefte, 1919.
Fleischhauer, Fritz, Der Nutzen der Gewerbeaufsichtsbeamtinnen für die Hygiene der Arbeiterinnen. Tübinger Diss. 1922.
Frankenstein K., Der Arbeiterschutz, seine Theorie und Politik, Leipzig 1906.
„ Die Tätigkeit der preußischen Ortspolizeibehörden als Organe der Gewerbeaufsicht, Archiv 1890.
50 Jahre Gewerbeaufsicht in Württemberg, Stuttgart 1929.
Gaebel, K., Das deutsche Hausarbeitsgesetz in der Fassung vom 23. Juni 1923, 1924.
Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich (Freistaat) Bayern.
Gewerbetechnischer Ratgeber.
Gewerkschafts-Zeitung, Organ des Allg. Deutschen Gewerkschaftsbundes.
Goldscheid, Rud., Höherentwicklung u. Menschenökonomie. Leipzig 1911.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Artikel: Arbeiterschutzgesetzgebung, 4. Auflage 1929.
Hartig, S., Das neue österreichische „Bundesgesetz über die Gewerbeinspektion" und die Neuregelung der Arbeitsaufsicht im Deutschen Reich, in: Soziale Praxis, 1926.
„ Ausgliederung von Gewerbeaufsicht und Handelsaufsicht aus der allgemeinen Verwaltung in: Der Kaufmann in Wirtschaft und Recht, 1926.
Hartmann, Politisierung der Gewerbeaufsicht, in: Technik und Wirtschaft, 1922.
Hartz, G., Irrwege der deutschen Sozialpolitik, Berlin 1928.
Heimatdienst, Der.
Henseleit, Gertrud, Das weibliche Arbeitsinspektorat in Deutschland und in England, Berlin 1926.
Herkner, H., Die Arbeiterfrage, Berlin-Leipzig 1922.
Heyde, L., Abriß der Sozialpolitik. Leipzig 1928.
Hoffmann, F., Die Gewerbeordnung für das Deutsche Reich und Preußen, erl. 1921.
Hübner, Die Gewerbeinspektion im Königreich Sachsen, 1903.
Hue de Grais, Robert, Grundriß der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche. Berlin 1905.
Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik.
Jahresberichte der deutschen Gewerbeaufsichtsbeamten.
Jastrow, J., Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft, Berlin 1902.
Jellen, Herbert, Die Gewerbeaufsicht in Preußen, ihre Entwicklung, Organisation und Zuständigkeit, Greifswalder Diss. 1916.

Internationales Arbeitsamt (Genf), Die Arbeitsaufsicht, ihre Entwicklung und derzeitige Lage in verschiedenen Ländern, 1923.
„ 5. Konferenz, 1923.
Kaskel, W., Arbeitsrecht, 1928.
Kaufmann in Wirtschaft und Recht, Der.
Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie. Tübingen 1929.
Landmann, von, Kommentar zur Gewerbeordnung, 1925. 7. Auflage.
Landsberger, Einheitliches Arbeitsrecht, einheitliche Arbeitsbehörden, in: Arbeitsrecht, 1922.
Leymann, Hermann, Die Arbeiterschutzvorschriften im Deutschen Reich, 1927.
Lohmann, Theodor, Die Fabrikgesetzgebungen der Staaten des europäischen Kontinents, 1878.
Luppe, Selbstverwaltung, in: Arbeitsrecht, 1922, (1928).
L. P., Ausbau der Arbeitsaufsicht, in: Soziale Praxis, 1928.
Materialblätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Ministerialblatt der Handels- und Gewerbeverwaltung in Preußen.
Mitteilungen des Instituts für Gewerbehygiene in Frankfurt.
Mitteilungen des Vereins Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamten.
Neitzel, Erich, Gewerbeaufsicht und Polizei. 1929.
Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht.
Philippovich, E. von, Grundriß der politischen Oekonomie, II,1; 11. Auflage § 68 Gewerbeinspektion.
Plotke, Emil, Die Gewerbeinspektion in Deutschland. Berlin 1899.
Poerschke, St., Die Entwicklung der Gewerbeaufsicht in Deutschland. Jena 1913.
„ Die Neugestaltung der Gewerbeaufsicht, in: Verwaltungsarchiv 33, 1928.
Reichsarbeitsblatt.
Reichsgesetzblatt.
Reich und Länder, Erstes Sonderheft, Die Organisation der staatlichen Gewerbeaufsicht, Stuttgart 1928.
Reuß, Erich, Die Gewerbeaufsicht in Deutschland unter vergleichender Heranziehung des Auslandes, Tübinger Diss. 1922.
Ruhr- und Rheinwirtschaftszeitung.
Sächsisches Gesetzblatt.
Sächsische Staatsdienst, Der.
Schäffer, Hugo, Die württembergische Gewerbeinspektion, ihre Entwicklung und ihre Aufgaben, Stuttgart 1906.
Scheu, Erwin, Des Reiches wirtschaftliche Einheit, Berlin 1926.
Schriften der Gesellschaft für soziale Reform.
Schuler, Fr., Die Fabrikinspektion, Archiv 1889.
Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik.
Einzheimer, Hugo, Die Fortbildung des Arbeitsrechts, 1922.
„ Grundzüge des Arbeitsrechts, Jena 1927.
Sombart, W., Die deutsche Volkswirtschaft im 19. Jahrhundert, 1903.
„ Die gewerbliche Arbeiterfrage, Berlin und Leipzig 1912.
„ Die Hausindustrie in Deutschland, Archiv Bd. IV.
Sommerfeld, Der Gewerbearzt, Jena 1905.
Soziale Praxis.
Sozialistische Monatshefte.
Sozialpolitisches Zentralblatt.
Stahl und Eisen.

Süersen, Elisabeth, Die Frau im Gewerbeaufsichtsdienst der deutschen Einzelstaaten, Greifswalder Diss. 1916.
S. P., Die Neugestaltung der Arbeitsaufsicht, in: Soziale Praxis, 1928.
Technik und Wirtschaft.
Thiele, Die Gewerbeaufsicht im Freistaat Sachsen vom Standpunkt des Arztes, in: Reichsarbeitsblatt 1929.
Teleky, Wandlungen der Gewerbeaufsicht und der Arbeiterschutzgesetze, in: Soziale Praxis, 1928.
Thun, A., Die Industrie am Niederrhein und ihre Arbeiter (1879), in: Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, 2, 2. 3.
Ulrichs, Amtsbefugnisse der preußischen Gewerbeaufsichtsbeamten, in: Zentralblatt für Gewerbehygiene, 1918.
„ Arbeitsaufsicht und Arbeitsämter, in: Arbeitsrecht 1923.
Umbreit, Paul, Sozialpolitische Forderungen der deutschen Gewerkschaften, 1918.
Verwaltungsarchiv 33, 1928.
Vierkandt, Die Stetigkeit im Kulturwandel, Leipzig 1908.
Vossische Zeitung.
Weizenbeck, R., Geschichte der bayrischen Fabrik- und Gewerbeinspektion, Erlanger Diss. 1909.
Wilbrandt, R., Die Weber in der Gegenwart. Jena 1906.
Wirtschaftsblatt Niedersachsen.
Wirtschaftsdemokratie, herausgeg. im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes von Fritz Naphtali.
Wirtschaft und Statistik.
Wolter, Aufgaben und Gliederung der Gewerbeaufsicht, in: Arbeitsrecht 1923.
Zahn, Die innere Verflechtung der deutschen Wirtschaft, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik. 1926.
Zeitschrift für Gewerbehygiene und Unfallverhütung.
10 Jahre Arbeits- und Wohlfahrtsministerium im Freistaat Sachsen. Dresden 1929.
Zentralblatt der christlichen Gewerkschaften.
Zur Reform der technischen Verwaltungszweige des Reiches und der Länder, herausgegeben vom Berufsverband der höheren technischen Verwaltungsbeamten in Preußen, Berlin 1929.

Vorwort

Neben dem Problem der Rationalisierung ist in den letzten Jahren wohl keines mehr im Mittelpunkt öffentlicher Diskussion und öffentlichen Interesses gestanden als das der Reform: Verfassungsreform, Verwaltungsreform, Justizreform usf., immer wieder beschäftigen sie Presse, Praxis und Wissenschaft. Zwar bedeutet diese Problematik keine Eigentümlichkeit unserer Tage; auch frühere Zeiten haben sie gekannt und auf ihre Weise zu meistern gesucht; was aber unsere Zeit in dieser Hinsicht besonders charakterisiert, das ist die Häufigkeit und die Gründlichkeit, mit der diese Dinge erörtert und in die Praxis umgesetzt werden. Beide Bestrebungen, Rationalisierung und Reform, gehen — wenn vielleicht auch häufig verschiedenen Sphären angehörend — im Grunde auf eine gemeinsame Wurzel zurück, die Not unserer Zeit als wirtschaftliche Folge des unglücklichen Krieges, die u. a. in den traurigen finanziellen Verhältnissen von Reich, Ländern, Gemeinden und Wirtschaft in Erscheinung tritt. Diesem Drucke zu begegnen wird allenthalben die ratio zu Rate gezogen mit dem Ziele, durch Verbesserung und Vereinfachung von Technik und Organisation Einsparungen zu erzielen.

Daß sich zu den mancherlei Reformbestrebungen in der Nachkriegszeit auch die Frage einer Neugestaltung der Gewerbeaufsicht (GA) gesellt hat, darf so nicht Wunder nehmen. Aber von der finanziellen Seite ganz abgesehen sind die Dinge hier noch unter einem anderen Gesichtswinkel zu betrachten: das Leben steht nie still; unaufhörlich erzeugt es neuen Inhalt und neue Formen; auf allen Gebieten der Kultur vollzieht sich ein dauernder Wandel, wenngleich dem flüchtigen Blick zumeist verborgen. Vielfach bereiten sich die Dinge in aller Stille vor und stellen, wenn sie durch irgend einen Anlaß ausgelöst zum Lichte drängen, nur den Abschluß einer langen Entwicklungsreihe dar (Vierkandt). Es fällt nicht schwer, in unserem Falle das auslösende Moment zu finden; es ist dies die politische Umgestaltung in Deutschland, die beim Vorhandensein eines gewissen Zustands der Reife auf diesem Gebiete den Boden für die Neuordnung auch der GA. schuf; denn sie hat Parteien zu politisch maßgebendem Einfluß kommen lassen, die von jeher der Frage der Weiterbildung und des Ausbaus sozialer Einrichtungen und Gesetze einen ersten Platz in ihrem Programm eingeräumt hatten. Für sie galt es, den Wechsel, den sie ausgestellt, einzulösen. Wenn es nun auf dem Gebiete der GA. bis jetzt auch noch nicht zu durchgreifenden Neuerungen kam, so lag und liegt das in den Verhältnissen begründet. Ernsthafte Bestrebungen dazu waren besonders unter dem ersten Eindrucke der Revolution im Gange und fanden in einer Reihe von Abhandlungen ihren literarischen Niederschlag. Ist es dann in der Frage der Neuorientierung der GA. wieder stiller geworden, so hat der im Jahre 1926 von der Reichsarbeitsverwaltung herausgebrachte Arbeitsschutzgesetzentwurf die Probleme erneut aufgerollt.

Ungeachtet der Tatsache nun, daß die Einrichtung der GA. schon verschiedentlich zum Gegenstand eingehender Abhandlungen genommen wurde, und auch die veränderte Lage der Nachkriegszeit schon teilweise Berücksichtigung fand, soll doch der Versuch gewagt werden, speziell die Probleme einer Reform der GA. nochmal zu beleuchten, einmal wegen

der hervorragenden Bedeutung, die der Produktionsfaktor Arbeit und damit die zur Garantie der Durchführung der Arbeitsschutzgesetze geschaffene Gewerbe (Arbeits)-Aufsicht gerade in unserer Zeit erlangt hat (kapitalistisch intensive Produktionssteigerung ohne entsprechende Intensifikation der sozialpolitischen Arbeit ist ein ökonomischer Widerspruch, Goldscheid, Menschenökonomie, 1911 S. 498), dann deshalb, weil die Reformbestrebungen, die zur Zeit der letzten Untersuchungen im Gange waren, damals erst in den Umrissen erkennbar nunmehr festere Form angenommen haben und teilweise heute in anderer Beleuchtung erscheinen und andere neu hinzugekommen sind.

Bei einer Betrachtung des so gestellten Fragenkomplexes ist vom gegenwärtigen Stande der GA. in Deutschland auszugehen, zu dessen richtigem Verständnis und Abrundung die geschichtliche Entwicklung der Gewerbeaufsicht vorausgeschickt werden sollte. Daran hätte sich die Darstellung der verschiedenen Reformbestrebungen anzuschließen. Damit ist in großen Zügen die Gliederung dieser Arbeit gegeben, die sich in ihrem ersten Teil mit der Geschichte der GA., im zweiten mit deren augenblicklichem Stand und im dritten mit den Reformtendenzen befaßt.

Einleitung

Fabrikaufsicht — Gewerbeaufsicht — Arbeitsaufsicht, das sind die drei Etappen, in denen sich dem rückwärts gewandten Blick die Einrichtung entwickelt, deren Betrachtung unsere Aufmerksamkeit in Anspruch nimmt. Es sind das drei nüchterne Worte, und doch verbirgt sich hinter ihnen eine Unsumme von politischen und sozialen Kämpfen, das Ringen von Parteien und Klassen um ein Stückchen Sonnenseite auf dieser Erde, der Streit und Widerstreit wirtschaftlicher Organisationen, die Wandlung in den Anschauungen über soziale Fragen und nicht zuletzt der großartige materiell wirtschaftliche und kulturelle Aufschwung des verflossenen und unseres Jahrhunderts, der in Sombart[1]) den Meister seiner Darstellung gefunden hat. Mannigfaltig gehen die Beziehungen durcheinander; es wird sich an dieser und jener Stelle der Abwandlung unseres Themas Gelegenheit bieten, darauf hinzuweisen.

Die GA. ist naturgemäß mit der Arbeiterschutzgesetzgebung aufs innigste verknüpft, ihr Koplement, wenn man so sagen will. Es kann daher ihre Entwicklung nicht aufgezeigt werden ohne Eingehen auf den Werdegang der sozialpolitischen Gesetzgebung, speziell ihrer arbeitsrechtlichen Seite überhaupt. Daß diese Einrichtung verhältnismäßig jungen Datums ist — ihre Geburtsstunde liegt an der Schwelle des 18./19. Jahrhundert — mag zunächst auffallend erscheinen, findet aber seine zwanglose Erklärung in der ganz verschieden gearteten wirtschaftlichen Struktur vor und nach diesem Wendepunkt. Zuvor feudale Gebundenheit, in der das Gewerbe über den Rahmen handwerklichen Kleinbetriebs kaum hinauskam und in den zünftischen Bestimmungen seine bis ins einzelne gehende Reglementierung fand. Ueberall begegnen wir starrer, lebloser Form. Die nach innen gekehrte, nach dem Jenseits ausgerichtete Weltanschauung jener Zeit bestimmte auch die Einstellung des äußeren materiellen Lebens: nur das wird als erstrebenswert anerkannt, was für die Erhaltung der physischen Existenz unbedingt erforderlich ist. Die Maxime „leben und leben lassen" beherrschte Staat und Individuum. Daß bei solcher Auffassung der Dinge Auswüchse im Wirtschaftsleben, die sich in der Ausbeutung des Arbeiters hätten zeigen müssen, kaum aufkommen konnten, liegt auf der Hand.

Weltverschieden davon ist der Charakter, den die Wirtschaft zu Beginn des vorigen Jahrhunderts annimmt. Die geistige Welt stand damals, wenn nicht mehr im Banne, so doch noch unter der Nachwirkung der Ideen der Aufklärung, des Rationalismus. Ausgesprochene Diesseitigkeit, verbunden mit ausgeprägtem Individualismus drückt dieser Zeit ihren Stempel auf; der einzelne Mensch, nicht die Summe aller, tritt in den Vordergrund. Uneingeschränkter Egoismus feiert seine Triumphe und findet seinen bezeichnenden Ausdruck in den Anschauungen über den Wirkungskreis des Staates, den Wilhelm von Humboldt auf das Gebiet der Rechtspflege beschränkt wissen will. Ungehemmte Freiheit für den einzelnen in wirtschaftlichen Dingen als Auswirkung der nationalökonomischen Theorien eines Adam Smith, der Grundsatz des „laisser faire, laisser aller" der physiokratischen Schule waren zum Axiom des Unternehmertums geworden, und auch von den übrigen Kreisen der Gesellschaft

[1]) Sombart. Die deutsche Volkswirtschaft im 19. Jahrhundert.

wurden diese Gedanken als der konkrete Ausdruck gottgewollter Ordnung gläubig hingenommen. Es ist so kein Zufall, daß gerade in jener Zeit der Schrei nach freiem Eigentum, persönlicher Freiheit, Gewerbefreiheit, Freizügigkeit die Welt durchgellte und nach und nach seine Erfüllung fand.

In diese Atmosphäre geistiger Haltung nun fiel ein epochemachendes Ereignis technischer Natur: das Zeitalter der Maschine war angebrochen. Auf dem Gebiete der Gütererzeugung war eine grundlegende Umgestaltung eingetreten: Naturkräfte werden in den Dienst des Menschen gestellt und müssen ihm bei seiner Arbeit Vorspann leisten. Es kann nicht genug betont werden, welch umwälzende Neuerung Dampfkraft, Spinnmaschine und mechanischer Webstuhl für die wirtschaftliche Gestaltung der damaligen Zeit bedeutete und welche Fülle sozialer Neuerscheinungen sie in ihrem Gefolge hatten. Dem gewaltigen industriellen Aufschwung, der mit dem Siegeslauf der Maschine anhub, folgte, um nur das eine herauszugreifen, wie ein Schatten die Arbeiterfrage auf dem Fuße. Wir verstehen, daß der Unternehmer bei der gezeichneten Lage der Dinge seine Machtstellung als Eigentümer von Produktionsmitteln weidlich ausnützte, was bei der Ungleichheit der Partner im Wirtschaftskampfe trotz formaler Gleichheit aller zwangsläufig zum schweren Nachteil der Arbeiterklasse ausschlagen mußte. Es stand denn auch nicht lange an, bis die Welt von den wahrhaft entsetzlichen Verhältnissen, unter denen die Arbeiterschaft litt, zu hören bekam. In England, dem Mutterlande der modernen Industrie, wurde man zuerst mit dem Elend der neuen Gesellschaftsklasse der Industriearbeiterschaft bekannt. Freilich „ist es eine historische Notwendigkeit, daß ein Proletariat vorhanden ist, wenn das kapitalistische Wirtschaftssystem sich entfalten soll"[1]), aber nicht notwendig ist es, daß dieses unter so unsagbar traurigen Verhältnissen sein Leben hinbringen muß, wie das in der damaligen Zeit der Fall war. Man kann die Berichte der englischen Blaubücher, in denen die Ergebnisse der amtlichen Untersuchungen über die Lage der Arbeiter in den 40er Jahren niedergelegt sind, nicht lesen, ohne im Innersten tief erschüttert zu werden angesichts des ungeheuren Elendes, das uns da vor die Augen tritt. Um eine kleine Vorstellung von dem unbeschreiblichen Arbeiterelend der damaligen Zeit zu gewinnen, darf man nur wahllos ein paar Sätze aus den Berichten, die in tausend Schattierungen und Variationen die Situation widerspiegeln, herausgreifen. Und wenn diese Schilderungen sich auf die Zustände der 40er Jahre in England beziehen, wie mochte es da erst in den Jahren zuvor ausgesehen haben!

Kennzeichnen diese Streiflichter die Situation in England, so sah es in weiten Teilen Deutschlands nicht anders aus. Das Los des deutschen Arbeiters war um nichts beneidenswerter als das seines englischen Schicksalsgenossen. Davon legen die Schilderungen Thuns über die industriellen Verhältnisse am Niederrhein beredtes Zeugnis ab. Mit kurzen Strichen zeichnet Thun das Bild der „enterbten Kinder des Glücks" also: „Schwächlinge, übermüdet, der Kopf grindig, die Augen triefend, der Magen leidend, zum Militärdienst taugen sie nicht, in die Schule kommen sie nicht, und verirrte sich solch ein Geschöpf einmal dahin, so fand es wenigstens auf einige Augenblicke den Schlaf und die Ruhe, die ihm sonst die schreckliche Stimme des Werkmeisters raubte. Von einer Schulbildung war keine Rede, viele wußten nicht ihr Alter und

[1]) Sombart. Die gewerbliche Arbeiterfrage, 1912, S. 15.

manche nicht einmal ihren eigenen Namen."[1]) Und was von dem unbarmherzigen Räderwerk entseelter Fabrikarbeit nicht ergriffen und zermalmt wurde, das zermürbte still und unbeachtet, aber nicht weniger sicher, dumpfe Heimarbeit.

Die goldene Freiheit jener Zeit hatte also der Menschheit wenig Segen gestiftet. Im Gegenteil: eine breite Schicht der menschlichen Gesellschaft war in namenloses Elend gejagt worden. Daß das unhaltbare Zustände waren, denen Einhalt geboten werden mußte, wurde allen Einsichtigen und Gutwilligen, je länger desto mehr, zur Selbstverständlichkeit. Wer immer „ein fühlend Herz in seiner Brust" und tieferes Verstehen für die Funktion, die dem Partikel Arbeiterschaft im sozialen Organismus zufiel, hatte, der mußte auf Wandlung drängen. Und wenn sich im Laufe der Zeit, freilich erst vielfach widerstrebend, auch leitende Staatsstellen der Erkenntnis erschlossen, daß man nicht im Moder sitzen könne, ohne selbst infiziert zu werden, so war der erste Grund zu Arbeiterschutzgesetzen gelegt, die ihre Ergänzung in der Fabrikinspektion fanden. Wir wissen, daß es die Kinderarbeit war, der der Staat zuerst einen Rechtsschutz angedeihen ließ angesichts der unabweisbaren Tatsache, daß hier die schreiendsten Uebelstände zu beseitigen waren. Es war die zwangsläufige Folge der neuen Produktionsmethode, daß ein Großteil von Verrichtungen von Kindern ebensogut und dabei viel billiger vorgenommen werden konnten wie von Erwachsenen. Zudem war eine Menge von erwachsenen Arbeitskräften durch die revolutionäre Neugestaltung in der Gütererzeugung brachgelegt, ein Zustand, der durch die Kinderarbeit noch verschlimmert wurde, sodaß die Eltern, oft selbst ohne Arbeit, auf den kleinen Verdienst, den die Arbeit ihrer Kinder einbrachte, im Interesse der Existenz ihrer Familie nicht verzichten konnten oder mochten.

Der Gefahr physischen, geistigen und sittlichen Verderbs zu begegnen, war schon im Jahre 1802 in England die „Moral and health act" ergangen, Deutschland, das in seiner wirtschaftlichen Entwicklung England gegenüber zurückgeblieben war, sollte folgen. Von dem Erlaß der ersten Schutzbestimmungen für die gewerblichen Arbeiter an datiert auch die Einrichtung der zu ihrem Vollzug — sollten sie nicht toter Buchstabe bleiben — geschaffen besonderen Behörde, der Fabrik- bezw. Gewerbeinspektion.

Erster Teil.

Die Geschichte der Gewerbeaufsicht in Deutschland.

§ 1.

Die Fabrikinspektion bis zur Gewerbeordnung von 1869.

Es ist das unzweifelhafte Verdienst Preußens, in Deutschland die Einrichtung der Fabrikinspektion geschaffen zu haben. Sein Vorgehen erklärt sich ungezwungen aus dem zeitlichen Werdegang der deutschen Industrie. Diese hat sich zuerst in den großen Wirtschaftsprovinzen von Rheinland—Westfalen ansässig gemacht, und hier war man naturgemäß zuerst mit ihren üblen Erscheinungen in Berührung gekommen, zu deren Abstellung eben Preußen als Hoheitsstaat in jenen Gebieten berufen war.

[1]) Thun. Die Industrie am Niederrhein, 1879, zit. bei Zellen. Die Gewerbeaufsicht in Preußen 1916 S. 13.

Wie sehr die Welt beim Anbruch des kapitalistischen Wirtschaftssystems im Banne liberaler Denkungsweise stand, erhellt aus der Tatsache, daß es des Umwegs über das preußische Unterrichtsministerium, zu dessen Kenntnis die traurige Lage der rheinischen Fabrikkinder zufällig gekommen war, bedurfte, um einen ersten Schritt zur Abstellung von Mißständen zu tun. Im Jahre 1824 forderte der preußische Kultusminister von Altenstein die Regierungen des rheinisch-westfälischen — und des schlesischen Industriebezirkes zu „eingehendem Berichte über die Verhältnisse der Fabrikkinder und zu Vorschlägen über die zu ergreifenden Abhilfemaßregeln“ [1]) hinsichtlich der zutage getretenen Mängel im Schulbesuch auf. Von den eingegangenen Berichten beansprucht besonders der Düsseldorfer Interesse, weil in ihm zum ersten Male der Gedanke einer regelrechten Fabrikinspektion zum Ausdruck kommt. Deutlich heben sich in ihm die Grundgedanken jeder Fabrikaufsicht ab, als deren hervorstechendste Merkmale die Kontinuität der Kontrolle und die Verwendung besonderer Organe zu deren Ausübung anzusprechen sind. Und wenn in dem Berichte dazu noch der Zuziehung von Arbeitern zur Aufsicht und der Ausarbeitung von Fabrikordnungen gemeinsam mit dem Arbeitgeber das Wort gesprochen wird, wenn ferner in den übrigen Berichten Anregungen zu sanitären und bildungspolitischen Maßnahmen gegeben werden, und auch die Regelung der Arbeitszeit mit in den Kreis der Betrachtung gezogen wird, so mutet das zum Teil — für jene Zeit — uns Heutigen als ein Anachronismus an: die Erfüllung jener Gedanken sollte noch lange auf sich warten lassen.

Bei der Gegnerschaft des Ministers des Innern von Schuckmann, in dessen Ressort das Handelsministerium aufgegangen war, und der von der Einführung von Schutzgesetzen eine Beeinträchtigung der industriellen Konkurrenzfähigkeit Preußens befürchtete, wäre den Bemühungen von Altensteins wohl kein Erfolg beschieden gewesen, hätte er in dem General Horn nicht unerwartet einen Bundesgenossen gefunden. Es hatte sich herausgestellt, daß in den Industriebezirken die Wehrfähigkeit der männlichen Jugend stark im Sinken war, und dieses Moment genügte, um den Staat, in dem der alte frederizianische Geist noch lebendig war, aus seiner Lethargie aufzurütteln; auch die Oeffentlichkeit war inzwischen, veranlaßt durch den Selbstmord einer jugendlichen Arbeiterin in Barmen, auf die unhaltbaren Zustände der Fabrikkinder aufmerksam geworden.

Alle diese Umstände und die Bestrebungen des Oberpräsidenten der Rheinprovinz von Bodelschwingh vereint mit denen des Fabrikanten Schuchard aus Barmen führten schließlich in der Kinderschutzfrage zum ersten Ziele, dem sogenannten „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken von 1839.“ Es verbot jede Beschäftigung von Kindern unter 9, ebenso die von Jugendlichen unter 16 Jahren, wenn sie nicht nachzuweisen vermochten, daß sie regelmäßigen Unterricht genossen, lesen und schreiben konnten. Damit war der erste Stein zu dem Bau sozialer Gesetzgebung, der im Laufe des 19. Jahrhunderts und darüber hinaus errichtet werden sollte, gelegt. Freilich hafteten ihm noch mancherlei Mängel an.

Fürs erste litt das Regulativ an der inneren Unmöglichkeit seiner Durchführung: den 16½ Stunden, die für Arbeitszeit, Ruhepausen und Schulunterricht der Kinder vorgesehen waren, stand die Zeit von 5 Uhr morgens bis 9 Uhr abends, also insgesamt nur 16 Stunden gegenüber,

[1]) Poerschke. Die Entwicklung der Gewerbeaufsicht in Deutschland 1913 S. 2.

von der physischen Untragbarkeit 15stündiger Anspannung für Kinder gar nicht zu reden. Dazu kam, daß zu aufsichtsführenden Organen nicht, wie der Düsseldorfer Vorschlag es gewollt hatte, eine eigene Kommission, sondern die lokalen Verwaltungsbehörden, die Ortspolizei, bestellt wurden. Daß diese einer solchen Neuerung wenig Verständnis und Sympathie entgegenbrachten, sie vielmehr als lästiges Anhängsel ihres eigentlichen Aufgabenkreises betrachteten, ist leicht begreiflich; ein besonderer Mangel war auch die fehlende Unparteilichkeit, mit der sie sich an ihre neue Aufgabe machten. Es ist so nicht verwunderlich, wenn eine befriedigende Durchführung des Regulativs nur dort erzielt wurde, wo die Arbeitgeber selbst gewillt waren, den Wünschen des Gesetzgebers Folge zu leisten.[1])

Von den wenigen Fällen, wo man sich die Durchführung der Bestimmungen des Regulativs ernstlich angelegen sein ließ, abgesehen, bedeutete es im großen und ganzen einen Fehlschlag. Den besten Beweis dafür liefert die Tatsache, daß man in der Folge zur Schaffung besonderer Organe für diesen Zweck griff.

Einen ersten Versuch machte man mit Lokalkommissionen, zu deren Einführung man sich nach dem Versagen der Ortspolizeibehörden auf Grund einer Umfrage des preußischen Kultusministers von Eichhorn durch Zirkularreskript vom 5. Januar 1845 bei den verschiedenen Bezirksregierungen auf deren Empfehlung hin entschloß. Diese Lokalkommissionen, „bestehend aus dem Ortsbürgermeister, einem Pfarrer, Arzt, Schulvorsteher, Fabrikunternehmer, auch wohl einem Fabrikarbeiter, die die Sorge für das leibliche und geistige Wohl der arbeitenden Kinder als Werk der Liebe übernehmen, für sie bei den Fabrikherren wie bei den Eltern vermittelnd eintreten, und wenn sie durch Rat und Verwarnung nichts auszurichten vermögen, bei den Behörden die zur Abstellung vorhandener Mißbräuche nötigen Maßregeln in Vorschlag zu bringen haben würden," fanden indes nicht den ungeteilten Beifall aller Regierungen. So sprach sich Breslau weder für Lokal- noch Bezirkskommissionen aus, befürwortete vielmehr die Schaffung von staatlichen Fabrikinspektoren nach englischem Muster. Der Erfolg der Lokalkommissionen war denn auch ein recht bescheidener. Trotz aller „Wünsche, Empfehlungen und Instruktionen" des Kultusministers wurden sie nur in wenigen Orten eingeführt, und wo dies der Fall war, „fanden sie nicht den Beifall der unteren Behörden und brachten Kollissionen zwischen den Orts-, Schul- und Polizeibehörden"[2]), so daß der Kultminister in seinem Erlaß vom 20. Mai 1847 von einer durchgehenden Anordnung von Lokalkommissionen Abstand nahm und es in das freie Ermessen der Regierungen stellte, derartige Kommissionen dort, wo besondere Verhältnisse es erforderten, zu bestellen oder nicht.

Die Ortspolizeibehörden hatten als Aufsichtsbehörden versagt, mit den Lokalkommissionen hatte man schlechte Erfahrungen gemacht, so sann man auf neue Wege. Aber wenn man glaubte, mit den Gewerberäten von 1849 einen glücklichen Griff zu tun, so sollte man abermals enttäuscht werden. Diese Gewerberäte haben mit den heutigen nicht mehr als den Namen gemeinsam, sie waren vielmehr nach der königlichen Verordnung (VO.) vom 9. Februar 1849 (Gesetzsammlung für die Kgl. preuß. Staaten S. 93.) nicht als Beamte gedacht, sondern als Körperschaften zur Vertretung der Interessen des Gewerbes aus Wahlen des

[1]) Vgl. Jellen, a. a. O. S. 19. Thun, a. a. O. S. 178. Anton, die Geschichte der preußischen Fabrikgesetzgebung 1891 S. 67.

[2](Jellen. a. a. O. S. 24.

Handwerker =und Handelsstandes, sowie aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern der Fabriken hervorgegangen. Neben dieser Aufgabe hatte man sie auch mit der Ueberwachung der Schutzmaßnahmen des Regulativs betraut, denn sie waren „in allen Angelegenheiten zu hören, bei denen es sich um Anordnungen handelt, welche in die Verhältnisse des Handwerks =und Fabrikbetriebs eingreifen." Indes, die Rolle, die die Gewerberäte spielten, war, wie schon angedeutet, nichts weniger als rühmlich, und es wäre beinahe überflüssig, ihrer überhaupt Erwähnung zu tun, wenn das Gesetz in § 49 ihnen nicht eine für den Arbeiterschutz und seine Durchführung höchst bedeutsame sozialpolitische Funktion zugemessen hätte, indem es sie ermächtigte, in den einzelnen Fabrik= und Handwerksbetrieben die Arbeitszeit festzusetzen. Diese auf den ersten Blick so weittragende Befugnis verlor jedoch ihre ganze Bedeutung dadurch, daß der Gewerberat seinen Anordnungen beim Fehlen einer entsprechenden Strafbestimmung keine Achtung und Beachtung verschaffen konnte.

So ist es begreiflich, daß wir schon nach kurzer Zeit nichts mehr von ihnen hören. Sie waren „bereits nach wenigen Jahren still entschlafen, ohne jemals zu rechter Tätigkeit gelangt zu sein." [1])

Wenn wir zum Vollzug der Bestimmungen des Regulativs nacheinander drei verschiedene Organe sich ablösen sahen, so könnte der Anschein erweckt werden, als ob mit dem Tätigwerden des einen sein Vorgänger von der Bildfläche verschwunden wäre. Diese Annahme wäre jedoch ganz irrig, denn die beiden ersteren haben auch noch bei Bestehen der Gewerberäte ihre Funktion ausgeübt, und die Polizeibehörden sind bis auf den heutigen Tag neben anderen Aufsichtsstellen mit der Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen beauftragt.

Die Ueberzeugung von der Unzulänglichkeit aller bisherigen Maßnahmen zum Schutze der Arbeiterschaft gewann im Schoße der preußischen Regierung immer mehr an Boden, und die einzelnen Regierungen ließen sich ebenfalls in diesem Sinne vernehmen. Offenbar war auch das Jahr 1848 nicht ohne Nachwirkung geblieben, wenn der damalige preußische Minister für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten von der Heydt in seinem Runderlaß vom 22. Mai 1851 erklärte: „Jetzt wo es mehr als sonst darauf ankommt, die Mittel zu finden und anzuwenden, welche den in der bürgerlichen Gesellschaft wirkenden und auflösenden Kräften entgegenzuwirken geeignet sind, kann die Regierung die Arbeiterverhältnisse in den Fabriken nicht unbeachtet lassen. [2])

So führte denn diese Erkenntnis zu einer Erweiterung der Schutzbestimmungen des Regulativs von 1839; die Regierung arbeitete ein neues Gesetz aus, welches die Altersgrenze der von der Fabrikarbeit ausgeschlossenen Kinder von 9 auf 12 Jahre heraufsetzte, für Kinder bis 14 Jahre nur sechsstündige Arbeitszeit zuließ und für die 14 bis 16jährigen 10 Stunden Arbeit bei zweistündiger Pause gestattete, und Sonntags=, Festtags= und Nachtarbeit erneut unter Verbot stellte.

Neben der Ausdehnung der Arbeiterschutzbestimmungen war aber gleichzeitig an eine verbesserte Kontrolle derselben gedacht. Es schien der Regierung zur Durchführung der neuen Bestimmungen unerläßlich, Organe, „die ausschließlich diesem wichtigen Beruf sich hingeben, mannigfache Erfahrungen an verschiedenen Orten sammeln, die Ergebnisse der=

[1]) Dehn. Die deutsche Fabrikinspektion, in; Ztschr. f. die ges. Staatsw. 1882, S. 188.
[2]) Poerschke. a. a. O. S. 19.

selben durch fortgesetzte, vergleichende Betrachtung läutern und belebend mit Rat und Tat, mit Anordnungen und Vorschriften auf diejenigen einwirken könnten, welche in diesen Verhältnissen sich bewegen," [1]) zu schaffen.

Der Vorschlag einer so gestalteten Aufsichtsbehörde, im Entwurf des neuen Arbeitsschutzgesetzes niedergelegt, gewann seinen rechtlichen Ausdruck im Gesetz vom 16. Mai 1853, dessen § 11 sich mit der Einrichtung der Gewerbeinspektoren befaßte. Welche Bedeutung man gerade diesem Paragraphen beimaß, geht aus den Worten des Abgeordneten von Olfers hervor, der klar erkannte, daß „das Leben, die Wirksamkeit und Fortbildung des Gesetzes" [2]) gerade in ihm beschlossen lag. Der Einführung der preußischen Fabrikinspektoren hatten die im factory act von 1833 in England geschaffenen inspectors zum Vorbild gedient. Während diese aber in ganz England Verwendung finden sollten, hatte man die Fabrikinspektoren fürs erste nur für einige industriereiche Bezirke Preußens in Aussicht genommen, also nur dort, wo das besondere Bedürfnis danach vorlag, mit anderen Worten, das Institut der Fabrikinspektoren war zunächst fakultativer Art.

Was das Tätigkeitsgebiet der Inspektoren und ihre Befugnisse anlangt, so erstreckte sich dieses auf die Ueberwachung der Kinder- und Jugendlichenbeschäftigung in den Fabriken; die Innehaltung des gesetzlichen Schutzalters, der Arbeitszeit und -Pausen, die gesundheitlichen und sittlichen Verhältnisse derselben unterstanden ihrer Aufsicht. Des weiteren hatten sie die Befugnis, die Fabrikschulen zu besichtigen, die Gründung neuer Schulen anzuregen, ferner ihr Augenmerk auf die Teilnahme der Kinder an Konfirmanden- und Katechumenenunterricht zu richten, ebenso auf die Unterweisung der weiblichen Fabrikjugend in der Führung des Haushalts und anderer weiblicher Beschäftigung. Außerdem waren sie verpflichtet, alljährlich die dem Gesetze unterworfenen Betriebe dreimal zu inspizieren und über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten. Der Polizei gegenüber nahmen die Fabrikinspektoren eine eigenartige, von den heutigen Verhältnissen abweichende Stellung ein. Sie hatten nämlich als Organe der königlichen Regierung, soweit der Vollzug des Regulativs und des Gesetzes von 1853 in Betracht kam, die Tätigkeit der Ortspolizeibehörden nicht nur zu ergänzen, sondern es stand ihnen weitgehendes Aufsichtsrecht über diese zu.

Die Tätigkeit der ersten drei Fabrikinspektoren — zunächst hatte man nur für die Regierungsbezirke Düsseldorf, Arnsberg und Aachen das Bedürfnis zur Anstellung dieser neuen Beamten für vorliegend erachtet — hat durch ihre Zeitgenossen eine recht ungünstige Beurteilung gefunden, und erst spätere Zeiten, die von den Dingen genügend Abstand gewonnen hatten, um ein objektives Urteil fällen zu können, sind dem Wirken dieser Leute gerecht geworden. Daß es den ersten Inspektoren bei der Neuartigkeit dieser Beamtung, bei dem offenen und versteckten Widerstand, der ihnen von Seiten des Unternehmertums entgegengesetzt wurde, recht schwer anfiel, dem Willen des Gesetzes Achtung zu verschaffen, ist leicht einzusehen. Hartnäckig und unentwegt vertrat der Fabrikherr damals noch den „Herr im Hause-Standpunkt" und das Wort Sozialpolitik, heute zum Gedankengut aller zivilisierten Nationen geworden, hatte in den Ohren der damaligen Welt einen gar zu fremden Klang.

---

[1]) Ebd. S. 21.

[2]) Poerschke a. a. O. S. 25.

Die feindseligen Strömungen, die sich dem Wirken der ersten Inspektoren entgegenstemmten, erforderte von diesen ein ungewöhnliches Maß von Willen und Pflichtgefühl, und wenn es ihnen auch nur teilweise gelang, den Sinn des Gesetzes zu verwirklichen, so muß ihnen immerhin das Zeugnis ausgestellt werden, daß sie bei den obwaltenden Verhältnissen das Menschenmögliche getan haben, zumal der außerordentlich tatkräftige Inspektor Piper des Aachener Bezirks. Wenn das Ziel, das man sich mit dem neuen Regime gesteckt hatte, nicht erreicht wurde, so darf das nicht auf das Konto der Fabrikinspektoren gebucht werden; schuld daran war außer den schon angezogenen Gründen auch die viel zu geringe Zahl von Aufsichtsbeamten, die naturgemäß eine ausreichende Kontrolle nicht zuließ.

Wenn den preußischen Inspektoren endlich das Beispiel der englischen gegenübergestellt wird, von denen Thun behauptet, daß sie „zur Zeit der Reaktion gegen die Fabrikgesetze durch die Selbständigkeit ihres Amtes, durch den hohen Gehalt und die Angesehenheit ihrer sozialen Stellung in die Lage versetzt wurden, im Vollgefühl ihrer Verantwortung mit Mannesmut sonder Scheu für die Autorität des Gesetzes einzutreten, während man in Preußen Subalternen eine Aufgabe zugewiesen habe, denen sie nicht gewachsen waren“ [1]), so hat er die englischen Verhältnisse eben nicht richtig gesehen und die preußischen ungerecht beurteilt.

Soviel muß allerdings zugegeben werden, daß der durch das Gesetz von 1853 geschaffene status noch weit entfernt war von einer Regelung der sozialen Belange, die von uns Heutigen gesehen, den Erfordernissen der Zeit entsprochen hätte. Daß aber die Einsicht von der Notwendigkeit gesteigerter Schutzbedürftigkeit des mit zunehmender Industrialisierung stetig wachsenden Proletariats auch an maßgebender Stelle ständig an Boden gewann und daß man den einmal betretenen Weg entschlossen weiter zu gehen gedachte, ist als bedeutsames sozialpolitisches Aktivum zu buchen und nicht minder die Tatsache, daß man, von rein humanitären Rücksichten ganz absehend, das Problem des Arbeiterschutzes als eine Frage der Abgrenzung der Sonderinteressen eines Standes (der Unternehmer) und der Interessen der Allgemeinheit zu betrachten begann. Recht lehrreich in dieser Hinsicht ist der Verwaltungsbericht des preußischen Ministers für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten an den König aus den 50er Jahren (Berlin 1855—58), der seinen Standpunkt in diesen Dingen in die Worte faßt: „Es wird nur darauf ankommen, dem durch Sonderinteressen veranlaßten Widerstand mit Beharrlichkeit entgegenzutreten, um zu erlangen, was bei der Fortbildung unserer industriellen Zustände als unentbehrlich angesehen werden muß: eine Schranke gegen den Eigennutz, der sich nicht an dem Eigentum anderer vergreift, aber sich an den Mitmenschen selbst versündigt. Ich halte dafür, daß man in dem Maß zur Beseitigung der Gefahren des heranwachsenden Proletariats unter den Fabrikarbeitern beiträgt, in welchem es gelingt, die anwachsende Generation dieser Arbeiter vor Verkümmerung des Leibes und der Seele zu bewahren, und bei solchem Ziele kann über die Besorgnis vor Erschwerung der Konkurrenz mit fremder Industrie umso zuversichtlicher hinweggegangen werden, als die dahin gerichteten Behauptungen bisher noch der Begründung entbehren, und andere Staaten, gleich Preußen, die Notwendigkeit erkannt haben oder noch erkennen wer-

[1]) Thun, a. a. O. S. 57.

den, die Rücksichten auf Fabrikationsgewinn denen nachzustellen, welche Humanität und Gemeinwohl in Anspruch nehmen“ [1]). Und obwohl der Minister sich eingestehen mußte, daß auf diesem Gebiete noch manches zu tun übrig blieb, so ist bei dem unbestreitbaren Erfolg, der trotz allem in mancher Hinsicht schon zu verzeichnen war, der Stolz darüber zu begreifen, den er in einem späteren Berichte nicht unterdrücken kann, und der ihm die Worte in die Feder diktiert: „Preußen darf den Ruhm für sich in Anspruch nehmen, in dieser Richtung (Arbeiterschutzgesetzgebung) mehr getan zu haben als irgend ein anderes Land, und es fehlt weder die Anerkennung des Auslandes noch an Versuchen desselben, seinem Vorgang zu folgen.“ [2])

Dieses Werturteil des preußischen Ministers gibt Veranlassung, auch einen Blick auf die Verhältnisse im übrigen Deutschland zu werfen. Was zunächst noch die Durchführung des Gesetzes von 1853 in den Teilen Preußens, in denen sich kein Bedürfnis zur Anstellung von Fabrikinspektoren herausgestellt hatte, anlangt, so war sie hier natürlich erst recht ungenügend. Fast überall bedurfte es dringender Einsprüche der Regierungen, um die unteren Verwaltungsbehörden überhaupt zum Einschreiten gegen die Uebertretungen des Gesetzes zu veranlassen.“ [3])

Soweit in den außerpreußischen deutschen Staaten überhaupt Arbeiterschutzbestimmungen bestanden, bezogen sie sich, wie übrigens in Preußen selbst, auf den Jugendlichenschutz. Die Länder Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden hatten zwar einige Vorschriften erlassen, die Schutzalter, Maximalarbeitstag und Schulbesuch der Kinder betrafen, Nacht- und Sonntagsarbeit verboten und sich mit dem Gefahrenschutz beschäftigten, aber überall fehlte es an geeigneten Maßnahmen zu deren Vollzug; vor allem waren nicht, wie in Preußen, eigene Organe zu deren Durchführung geschaffen, vielmehr Polizei- und Schulbehörden mit der Ueberwachung der Gesetzesbestimmungen beauftragt, deren Tätigkeit ebenso wie in Preußen viel zu wünschen übrig ließ. In Württemberg scheinen die Verhältnisse etwas besser gelegen zu haben, da hier eine strengere Handhabung der Schulpflicht Platz gegriffen hatte.

§ 2.

Von der Schaffung der Gewerbeordnung 1869 bis zum Ausbruch des Krieges 1914.

Die Zeit schritt weiter. Der Norddeutsche Bund war inzwischen ins Leben getreten, und die Schaffung einer Gewerbeordnung für den Bund im Jahre 1869 hob nun auch die Arbeiterschutzgesetzgebung über eine rein preußische Angelegenheit hinaus. Was lag näher, als diesen Augenblick zu benützen, um auf eine entschiedenere Durchführung der Schutzbestimmungen zugleich mit einer Reorganisation der Fabrikinspektion hinzuarbeiten? Tatsächlich wurden diese Fragen im Reichstag des Norddeutschen Bundes zum Gegenstand lebhafter Diskussionen, aber das Bild, das sich dabei bot, war alles eher als erfreulich. Hart platzten die Parteien im Streit der Meinungen aufeinander. Besonders die Gegner jeden sozialen Fortschrittes, die sich um das Banner des wirtschaftlichen Liberalismus scharten, stemmten sich mit Argumenten, die mit Sachlichkeit oft nichts mehr gemein hatten, ja zum Teil an Aberwitz grenzten,

[1]) Poerschke, a. a. O. S. 34.
[2]) Ebd. S. 35.
[3]) Reuß, Erich. Die Gewerbeaufsicht in Deutschland unter vergleichender Heranziehung des Auslandes, Tübinger Diss. 1922, S. 27.

jeder vernünftigen und zeitgemäßen Regelung entgegen. So kam denn als ein recht mageres Ergebnis dieser Debatten der § 132 der neuen GO. vom 21. Juni 1869 für die Fabrikinspektion zustande mit folgender Fassung: „Wo die Aufsicht über die Ausführung der vorstehenden Bestimmungen (§§ 128—133) eigenen Beamten übertragen ist, stehen denselben bei Ausübung dieser Aufsicht alle amtlichen Befugnisse der Ortspolizeibehörden, insbesondere das Recht der jederzeitigen Revision der Fabriken zu.

Die auf Grund der Bestimmungen der §§ 128—133 auszuführenden amtlichen Revisionen der gewerblichen Anstalten sind die Besitzer derselben verpflichtet, zu jeder Zeit, namentlich auch in der Nacht, während die Anlagen im Betriebe sind, zu gestatten." [1])

Mit dieser Neuordnung war der § 11 des Gesetzes von 1853 noch unterboten, der wenigstens dort, wo ein Bedürfnis dazu vorlag, die Einführung von Fabrikinspektoren vorgesehen hatte, während nach dieser Regelung eine rechtliche Verpflichtung dazu nicht mehr bestand; ihre Tätigkeit beschränkte sich vielmehr nach § 132 auf die Fälle, wo die Aufsicht über die Arbeiterschutzbestimmungen bereits durch besondere Beamte, d. h. durch Fabrikinspektoren, ausgeübt wurde.

So trübe es aber auch um die Fabrikaufsicht der neuen GO. stand, ganz ohne Lichtblick war letztere doch nicht, denn sie hatte in ihrem § 107 eine Bestimmung geschaffen, die für die weitere Entwicklung der Fabrikinspektion höchst bedeutsam werden sollte. Der angezogene Paragraph besagte nämlich, daß, „jeder Gewerbeunternehmer verbunden ist, auf seine Kosten alle diejenigen Einrichtungen herzustellen und zu unterhalten, welche mit Rücksicht auf die besondere Beschaffenheit des Gewerbebetriebs und der Betriebsstätte zu tunlichster Sicherung der Arbeiter gegen Gefahr für Leben und Gesundheit notwendig sind." [2])

Damit begegnen wir zum ersten Mal der Einrichtung des Gefahrenschutzes, der heute noch mit den Kern der Fabrikinspektion ausmacht. Seine Einführung kam nicht von ungefähr. Es war vielmehr infolge der ständigen Ausdehnung der Industrie und der gleichzeitig mit der vor sich gehenden gesteigerten Mechanisierung der Betriebsweise verbundenen Unfallhäufigkeit ein Akt der Notwendigkeit, dem Unternehmer die Wahl und Anordnung der Betriebsmittel und die Ausgestaltung und Einrichtung der Fabrikationsräume im Interesse des Arbeitnehmers nicht mehr frei zu überlassen. Damals freilich stand es um die Wirksamkeit der getroffenen Gesetzesbestimmungen recht zweifelhaft. Man sah wohl ein, daß „nur eine sorgfältige und konsequente Handhabung der in den §§ 107, 148.10 gegebenen Bestimmungen" [3]) den Schutz der Arbeiter gegen Gefahren gewährleisten könne, aber welche Behörden sollten mit der Durchführung beauftragt werden?

So unzulänglich sich bislang die Tätigkeit der Polizeibehörden hinsichtlich der Ueberwachung von Arbeiterschutzbestimmungen erwiesen hatte, so war ihre neuerliche Inanspruchnahme nicht zu vermeiden. Dieser Zustand sollte jedoch nur vorübergehender Natur sein, denn bald zeigten sich Erscheinungen, die auf eine straffe Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen überhaupt und des Gefahrenschutzes insbesondere hindräng-

---

[1]) Lohmann. Die Fabrikgesetzgebungen der Staaten des europäischen Kontinents 1878 S. 46; zit. bei Reuß, a. a. O. S. 31.

[2]) Lohmann. a. a. O. S. 40. Poerschke. a. a. O. S. 45.

[3]) Runderlaß des preußischen Ministeriums für Handel vom 27. April 1872; vgl. Poerschke, a. a. O. S. 46.

ten, was ohne dazu besonders qualifizierte Beamte, die über die nötige Vorbildung, vor allem ausreichende technische Kenntnisse verfügten, nicht mehr möglich war.

Der deutsch-französische Krieg war glücklich beendet und hatte in seinem Gefolge einen ungeahnten wirtschaftlichen Aufschwung, der äußerlich durch die „Gründerzeit" der ersten 70er Jahre gekennzeichnet ist. Riesig dehnte sich die Industrie aus und sog alle brauchbaren Arme in sich auf; natürlich wurden auch Frauen und Kinder in erhöhtem Maße verwendet. Mit der Zahl dieser Arbeitskräfte wuchs aber auch deren mißbräuchliche Verwendung. Allenthalben ließen sich Klagen in diesem Sinne vernehmen, und eine daraufhin angestellte Enquete förderte eine Fülle von Material zutage, das die völlige Unzulänglichkeit der bisherigen Art sozial-rechtlicher Praxis dartat. Vor allem die Ueberwachung des Gefahrenschutzes lag noch sehr im argen. Dazu hatte das indessen zum Klassenbewußtsein erwachte Proletariat sich politisch in der sozialdemokratischen Partei zusammengeschlossen, die nun die laxe Durchführung der Arbeiterschutzgesetze agitatorisch auszuschlachten suchte. Der eben erst gegründete Verein für Sozialpolitik legte endlich auch das ganze Gewicht seines Ansehens in die Wagschale zugunsten einer bestimmteren und wirkungsvolleren Handhabung des bislang geschaffenen Sozialrechts; alle diese Stimmen klangen zusammen in dem Rufe nach einem wirkungsvollen Gefahrenschutz. Sachsen und Baden hatten die Aufsicht über den Gefahrenschutz bereits eigenen Beamten übertragen; Preußen folgte im Jahre 1874 auf die Initiative des Handelsministers von Achenbach deren Beispiel, indem es die Fabrikinspektoren mit dieser Aufgabe betraute. Darin lag eben der große Fortschritt der GO. von 1869, der im Keime in deren § 107 beschlossen lag. Diese Neuregelung mußte wieder eine starke Vermehrung der Fabrikinspektoren zur Notwendigkeit machen. Solange aber ihre Zahl noch gering war, erfuhr die Ueberwachung des Gefahrenschutzes und der übrigen Arbeiterschutzgesetze eine höchst mangelhafte Durchführung. Die Bestätigung brachte die im Jahre 1877 von Reichs wegen veranstaltete Enquete über Frauen- und Kinderarbeit in den Fabriken, die recht trübe Verhältnisse enthüllte.

Das brachte den Stein ins Rollen. In Preußen war schon im Jahre 1876 ein Arbeitsschutzgesetzentwurf fertiggestellt worden, der die Fabrikaufsicht ausschließlich oder neben den Polizeibehörden besonderen Beamten übertragen wollte und zwar nicht nur dort, wo ein besonderes Bedürfnis vorlag, sondern überall, d. h. die bisher fakultative Fabrikinspektion sollte in eine obligatorische umgewandelt werden.

Nach Ueberwindung einiger Widerstände, die der Entwurf von seiten der Großindustriellen erfuhr, wurde die Fabrikinspektion im Reichstag, da man mit den Fabrikinspektoren in Preußen gute Erfahrungen gemacht hatte, als obligatorische Einrichtung für das ganze Reichsgebiet eingeführt. Entgegen früheren Verhandlungen über diese Materie bot diesmal der Reichstag ein merkwürdiges Bild der Einigkeit; besonders die liberal-fortschrittliche Opposition war verstummt; allseitig wurde die Notwendigkeit einer energischen Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen anerkannt und als „Forderung der Gerechtigkeit" angesehen, „daß die Arbeiterschutzbestimmungen in allen Teilen des Reichs gleichmäßig durchgeführt werden, was nur durch eine allgemein eingeführte Fabrikinspektion erreicht werden könne." [1])

[1]) Schäffer. Die württembergische Gewerbeinspektion 1906 S. 54.

Der Gedanke einer gleichmäßigen Durchführung der Fabrikaufsicht hatte es sogar nahegelegt, als ausführende Organe Reichsbeamte in Erwägung zu ziehen. Eine einheitliche Regelung für das ganze Reich wurde wohl im Interesse einer ausgleichenden Belastung der Industrie und der damit verbundenen Gewährleistung der Konkurrenzfähigkeit als wünschenswert erkannt.[1])

Die Bedenken, die die Reichsregierung dem Entwurf entgegenbringen zu müssen glaubte, wurden zerstreut, und so trat mit der Gewerbeordnungsnovelle vom 17. Juli 1878 die obligatorische Fabrikinspektion in § 139 b GO. ins Leben, mit, was letztere anging, folgender Fassung: „Die Aufsicht über die Ausführung der Bestimmungen der §§ 135—139 a sowie des § 120 III in seiner Anwendung auf Fabriken ist ausschließlich oder neben den ordentlichen Polizeibehörden besonderen von den Landesregierungen zu ernennenden Beamten zu übertragen. Denselben stehen bei Ausübung dieser Aufsicht alle amtlichen Befugnisse der Ortspolizeibehörden, insbesondere das Recht zur jederzeitigen Revision der Fabriken zu. Sie sind, vorbehaltlich der Anzeige von Gesetzwidrigkeiten, zur Geheimhaltung der amtlich zu ihrer Kenntnis gelangenden Geschäfts- und Betriebsverhältnisse der ihrer Revision unterliegenden Fabriken zu verpflichten. Die Ordnung der Zuständigkeitsverhältnisse zwischen diesen Beamten und den ordentlichen Polizeibehörden bleibt der verfassungsmäßigen Regelung in den einzelnen Bundesstaaten vorbehalten.

Die erwähnten Beamten haben Jahresberichte über ihre amtliche Tätigkeit zu erstatten. Diese Jahresberichte oder Auszüge aus denselben sind dem Bundesrat und Reichstag vorzulegen.

Auf Antrag der Landesregierungen kann für solche Bezirke, in welchen Fabrikbetriebe gar nicht oder nur in geringem Umfange vorhanden sind, durch Beschluß des Bundesrats von der Anstellung besonderer Beamten abgesehen werden.

Die auf Grund der Bestimmungen der §§ 135—139 a sowie des § 120 III in seiner Anwendung auf Fabriken auszuführenden amtlichen Revisionen müssen die Arbeitgeber zu jeder Zeit, namentlich auch in der Nacht, während die Fabriken im Betrieb sind, gestatten."

Mit diesem Paragraphen war die magna charta des Arbeiterschutzgesetzvollzugs geschaffen, und er ist heute noch der Kardinalparagraph, in dem und um den die Vollziehung aller zum Schutz der Arbeiter getroffenen Bestimmungen sich bewegt.

Die obligatorische Einführung der Fabrikaufsicht in Deutschland fand ihre Ergänzung durch Erlaß von Normativbestimmungen durch den Bundesrat, in denen der Tätigkeitsbereich und die Funktionen der Inspektoren grundsätzlich festgelegt wurden. Als Aufgabe der Fabrikinspektoren war danach zu betrachten: „Durch eine wohlwollend kontrollierende, beratende und vermittelnde Tätigkeit nicht nur den Arbeitern die Wohltaten des Gesetzes zu sichern, sondern auch den Arbeitgebern in der Erfüllung der Anforderungen, welche das Gesetz an die Einrichtung und den Betrieb ihrer Anlagen stellt, taktvoll zu unterstützen, zwischen den Interessen der Gewerbeunternehmer einerseits, der Arbeiter und des Publikums anderseits auf Grund ihrer technischen Kenntnisse und amtlichen Erfahrungen in billiger Weise zu vermitteln und sowohl den Arbeitgebern gegenüber eine Vertrauensstellung zu gewinnen, welche

---

[1]) Vgl. Jellen, a. a. O. S. 56. Borchers. Vergleichende Untersuchung über das Gewerbeinspektorat in Deutschland und im Ausland 1904 S. 140.

sie in den Stand setzt, zur Erhaltung und Anbahnung guter Beziehungen zwischen beiden mitzuwirken."

Auffallend mag erscheinen, daß die Aufsichtsbeamten der ihnen in § 139b GO. zugestandenen amtlichen Befugnisse der Ortspolizeibehörden in gewissem Sinne wieder verlustig gingen durch die in Abs. IV der „bundesrätlichen Normen" getroffenen Bestimmungen, daß sie, soweit in ihren Befugnissen „das Recht zum Erlaß von Strafmandaten oder das Recht zum Erlaß polizeilicher, eventuell im Wege administrativen Zwangs durchzuführender Verfügungen enthalten ist, von diesen Rechten keinen Gebrauch machen sollen."[1]) Doch findet diese Maßnahme leicht ihre Erklärung durch die Erwägung, daß man diesem noch so jungen und unerprobten Beamtentum fürs erste keine zu weitgehenden Machtbefugnisse einräumen wollte, dies umsomehr, als man ihnen eigentlich eine zwischen den Interessen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgleichende Rolle zugedacht hatte. Erst beim vollständigen Versagen sollte als ultima ratio die Polizei zum Einschreiten veranlaßt werden.

Die Wirksamkeit der Fabrikinspektoren erstreckte sich nach § 139b GO. auf die Ueberwachung der Arbeit von Kindern, jugendlichen Arbeitern und Arbeiterinnen (§§ 135—139a) sowie auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter § 120 III; in ihr Tätigkeitsfeld war die Arbeit in Fabriken, aber außerdem auch in Werkstätten mit regelmäßiger Dampfkraftbenützung, endlich in Hüttenwerken, Bauhöfen und Werften einbezogen.

Eine bemerkenswerte Neuerung war in der jährlichen Berichterstattung der Fabrikaufsichtsbeamten über ihre Amtsführung getroffen; infolge des engen Kontakts der Aufsichtsbeamten mit dem pulsierenden Leben der Wirtschaft und den sozialen Erscheinungen und Verhältnissen nahmen die Berichte den Charakter einer fortlaufenden Sozialenquete an und haben ihr segensreiches Wirken bis auf den heutigen Tag bewahrt.

Aber trotz des unbestreitbar großen Fortschritts, den die Einführung der obligatorischen Fabrikaufsicht nach der grundsätzlichen Seite bedeutete, hafteten ihr doch noch recht erhebliche Mängel an. Kein Wunder. Tritt doch keine sozialpolitische Einrichtung mit dem Stempel der Vollkommenheit ausgestattet ins Leben; sie ist vielmehr unter entwicklungsgeschichtlichem Gesichtspunkte zu betrachten und zu werten. Die verschiedenartigsten und merkwürdigsten Einflüsse und Strömungen laufen seltsam verschlungen durcheinander und geben die Komponenten ab als deren Resultante in einem gegebenen Stadium der Entwicklung die neue Regelung der Verhältnisse zusammengefaßt ist, in der Regel nicht als Summe höchster politischer Weisheit, wenngleich die Einsicht in die wirklich zweckmäßigste Ausgestaltung vorhanden sein mag, sondern zumeist eben als eine mit allen Merkmalen des Kompromisses ausgestattete Neuordnung. Theorie und Praxis treffen sich auch hier „hart im Raum". Selten ist ein Gebiet so stark von irrationalen und imponderablen Momenten durchwirkt als das der Politik, in unserem Falle das der Sozialpolitik, und hunderterlei Hemmungen, Widerstände und Reibungen im Verein mit tiefer Erkenntnis des sozial Gebotenen, mit warmem sozialem Empfinden und Wollen, mit mutigem Glauben an Menschheit und Menschenwürde säumen den Weg von einer Station staatlicher Ordnung des Arbeiterschutzes und seiner Durchführung zur anderen.

---

[1]) Reuß, a. a. O. S. 40.

Was die Neuregelung des Jahres 1878 Nachteiliges an sich trug, war einmal die ganz ungenügende Zahl von Aufsichtsbeamten. Wir hören die Klagen darüber aus allen Berichten derselben in den folgenden Jahren heraus und in nackten Zahlen wird uns das Mißverhältnis von Fabriken und Arbeiterzahl einerseits und der zur Beaufsichtigung derselben zur Verfügung stehenden Beamten anderseits vor Augen geführt. Ueber 53 Prozent der vorhandenen Betriebe im Maximum kam die Revisionstätigkeit der Beamten damals nicht hinaus; in den allermeisten Fällen lag sie jedoch weit darunter, und auch die Intensität der Besichtigung hat aller Wahrscheinlichkeit nach unter dem Personalmangel gelitten; daß in der Folge auch die Frauen- und Kinderarbeit wieder um sich griff, ist so nur zu begreiflich und Abhilfe in der Vermehrung der Aufsichtsbeamten war dringend nötig.

Als nicht weniger unzuträglich wird aber in der damaligen Zeit häufig der Zustand bezeichnet, daß man den Aufsichtsbeamten die in § 139 b GO. zugestandene diskretionäre Gewalt, die polizeiliche Verfügungsbefugnis, wieder entzogen hatte, so daß die Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen eigentlich gar nicht in der Hand der Inspektoren, sondern der Ortspolizeibehörden war. Diese aber betrachteten die Fabrikinspektion, wie schon früher erwähnt, als Nebenaufgabe, die sie von Anbeginn lässig handhabten[1]); zudem standen sie nicht selten in der Abhängigkeit von einflußreichen Unternehmern und — was nicht am wenigsten schwer wiegt — es gebrach ihnen vor allem an Kenntnissen in rein technischen Dingen.[2])

Die Frage nach dem Maße der den Aufsichtsbeamten einzuräumenden Machtbefugnisse fand übrigens verschiedene Beurteilung. Der Zahl derjenigen, die das polizeiliche Verfügungsrecht der Inspektoren befürworteten, stand die Ansicht anderer gegenüber, die sie ebenso bestimmt verneinten. Tatsächlich erhielten die Inspektoren in Preußen durch Ministerialerlaß vom 10. Januar 1914 das Recht zum Erlaß polizeilicher Verfügungen zuerkannt; § 8 der Dienstanweisung für die Gewerbeaufsichtsbeamten vom 23. März 1892 erhielt demzufolge eine neue Fassung.

Die Absteckung der Grenzen in der Gewaltenverteilung zwischen Gewerbeaufsichtsbeamten und Polizeibehörden sollte noch lange die Geister beschäftigen, und heute ist das Problem im Zusammenhang mit der Frage der Reform der Gewerbeaufsicht erneut in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. Davon wird noch die Rede sein. Soviel darf aber hier schon gesagt werden: daß eine gedeihliche Zusammenarbeit von Polizei und Gewerbeaufsicht in jedem Stadium ihres Bestehens in höchstem Grade wünschenswert und zur Vermeidung von Doppelarbeit und Reibereien notwendig war und ist, wird jeder Unbefangene unumwunden zugeben müssen; aber auch daß in dieser Beziehung vieles im argen lag. Ob es richtig war und ist, den Gewerbeaufsichtsbeamten das polizeiliche Verfügungsrecht zu versagen, mag bei dem Widerstreit der Meinungen offen bleiben. Jedenfalls ist die Stellungnahme von Reuß, „daß es berechtigt war, den Gewerbeinspektoren volle Polizeibefugnis zu versagen,“ [3]) mit Vorsicht aufzunehmen. Wenn er seinen Stand-

[1]) Reuß, a. a. O. S. 45.

[2]) Vgl. Frankenstein. Die Tätigkeit der preußischen Ortspolizeibehörden als Organe der Gewerbeaufsicht, Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik Bd. 4 S. 613 und 615.

Reuß, a. a. O. S. 45.

[3]) Reuß, a. a. O. S. 50.

punkt mit dem Hinweis auf seine Besprechungen mit Gewerbeaufsichtsbeamten (GAB.) und dem Beschluß der preußischen Gewerberäte auf deren Berliner Tagung vom 24. bis 26. Oktober 1921 begründet, so muß dem gegenüber doch auf das oben angeführte Beispiel Preußens und die Bestrebungen in anderen deutschen Staaten hingewiesen werden [1]). Mit Recht wird dort m. E. hervorgehoben, daß die Gewerbeinspektoren längst ihren rein technischen Charakter abgestreift und durch die Erfahrung der Jahre ihre Befähigung zum Verwaltungsdienst wohl erwiesen haben.

Doch wie dem auch sei, soviel steht fest: die Einführung der obligatorischen Gewerbeinspektion hatte wohl absolut einen Schritt weiter geführt, relativ aber, d. h. mit Rücksicht auf die Erfordernisse der Zeit, war sie hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Inspektoren vermochten sich ob ihrer zu geringen Zahl und anderen in den Verhältnissen liegenden Gründen nicht so recht durchzusetzen.

Eine weitere Ausgestaltung der GA., von vielen maßgebenden Stellen als notwendig erkannt und heiß erstrebt, ließ sich nicht mehr aufhalten. Sie kam mit der Gewerbeordnungsnovelle vom 1. Juni 1891, dem Arbeiterschutzgesetz, das die Erweiterung der Fabrikinspektion zur Gewerbeinspektion brachte.

Wenn das Reich ein ganzes Dezennium und mehr an dem offenbar unbefriedigenden Zustande der Arbeiterschutz- und Aufsichtsverhältnisse nicht gerüttelt hat, so war es doch, wie wir wissen, sozialpolitisch nicht untätig geblieben. Denn in die 80er Jahre fällt der Aufbau der sozialen Versicherungsgesetzgebung. Der Fürsorge für den kranken, verunglückten invaliden und altgewordenen Arbeiter wandte sich die Hilfe des Staates zu. Rasch folgten sich Krankenversicherungsgesetz (1883), Unfallversicherungsgesetz (1884) und das Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung (1889). Man hatte, von der materiell-wirtschaftlichen Sicherstellung des Arbeiters abgesehen, mit diesen Sozialgesetzen auch eine Eindämmung der sozialistischen Bewegung zu erzielen gehofft, sollte sich darin aber bitter enttäuscht sehen: das Sozialistengesetz von 1878 hatte bereits seine Wirkung getan. Und daß mit der Sozialversicherungsgesetzgebung das Allheilmittel für die sozialen Nöte noch lange nicht gefunden war, führte der Generalstreik im Ruhrgebiet vom Mai 1889, wo weit über 100 000 Arbeiter sich mit neuen Forderungen meldeten, eindringlich vor Augen. „Die Welt stand damals wie vor einer neuen Offenbarung, denn diese Forderungen wurden nicht von alten, kranken und siechen Arbeitern gestellt, sondern junge, gesunde und kräftige Menschen machten ihre Rechte

---

[1]) Siehe weiter unten 127 ff.

„Dieser Bestimmung (§ 139 b GO) ist bis heute in Württemberg nicht voll Rechnung getragen; vor allem fehlt den Beamten das Recht zu Anordnungen auf Grund des § 120 d. GO., die im Interesse des Betriebsschutzes so wichtig sind." In: 50 Jahre Gewerbeaufsicht in Württemberg, S. 22, 1928.

„Die Stellung eines hochqualifizierten Beamten kann unmöglich als befriedigend bezeichnet werden, wenn diese nicht die Machtmittel zur restlosen Erfüllung der gestellten Aufgaben bietet. Es erscheint daher als unumgänglich notwendig, daß dem Fabrikinspektor ein Instrument in die Hand gegeben wird, das ihn befähigt, seinen Anforderungen bei den Unternehmern Nachachtung und Respekt zu verschaffen (das Verfügungsrecht)". In: Schweizer Zeitschr. für Volksw. und Sozialpolitik XXXI. Jahrgang, Heft 8 S. 233.

„Diese Beschränkung ihrer Machtbefugnisse (Versagung des polizeilichen Verfügungsrechts) ist bedauerlich. denn es ist nicht zweckmäßig, daß es von den Polizeibehörden abhängt, ob und wie die Maßnahmen getroffen werden, die die sachkundigen Gewerbeinspektoren für nötig halten. Dagegen ist es durchaus zu billigen, daß die Gewerbeinspektoren nicht berechtigt sind, durch Strafverfügungen die angekündigten Maßregeln zu erzwingen oder Strafen wegen Zuwiderhandlungen festzusetzen". In: Arbeiterfreund, Jahrg. 43, S. 259.

Siehe auch Soziale Praxis, 1927: „Die Gewerbeaufsicht und ihre Mängel" von Gewerberat Neubauer, Sp. 796.

geltend."[1]) Diese sozialen Neuerscheinungen beanspruchten naturgemäß die Aufmerksamkeit der verantwortungsvollen Politiker und Staatsmänner (Kaiser Wilhelm II.) aufs neue. Die weiterschreitende Entwicklung in Wirtschaft und Technik, neue sozial-ethische Ideen hatten im Verein mit diesen jüngsten Blüten evolutionärer Gesellschaftserschütterungen darauf hingearbeitet, das Recht der gewerblichen Arbeiter auf eine erweiterte Basis zu stellen. Diese erhielt in der Hauptsache ihren materiellen Ausdruck in der Neufassung des Titels VII GO. als Gewerbeordnungsnovelle von 1891, worauf schon oben hingewiesen wurde.

Was hatte die Novelle gegenüber dem bisherigen Stand der Dinge wesentlich Neues gebracht an Arbeiterschutzbestimmungen und welche Bedeutung hatte sie für die Fabrikinspektion?

Die Neuordnung hat einmal die §§ 105 a—g in die GO. eingeführt, in denen die Sonntagsruhe in der Industrie geregelt wird; die Maximalarbeitszeit für erwachsene Fabrikarbeiterinnen wird auf 11 Stunden täglich begrenzt und die Nachtarbeit derselben unter Verbot gestellt. Für jugendliche Fabrikarbeiter wurde der Zehnstundentag festgesetzt und auch das Nachtarbeitsverbot erlassen. Der Wöchnerinnenschutz erfährt eine geordnete Ausgestaltung, das Truckverbot wird verstärkt und andere Lohnschutzbestimmungen sowie allgemeine Vorschriften bezüglich Betriebsausstattung in gesundheitlicher und sittlicher Hinsicht werden getroffen; dem Bundesrat werden Vollmachten erteilt zum Erlaß weiterer Anordnungen über Gesundheitsschutz und Arbeitszeit in gewissen Betrieben.

Die Zuständigkeit der Aufsichtsbeamten erfährt in gleichem Maße wie die Arbeiterschutzbestimmungen eine bedeutende Erweiterung. Sie erstreckt sich auf die Ueberwachung der Sonntagsruhevorschriften und zwar nicht nur in Fabriken und ähnlichen Betrieben, sondern auch in Handwerksbetrieben, worin sich die Ausdehnung der Fabrikinspektion zur Gewerbeinspektion schon rein äußerlich manifestiert. Das Handelsgewerbe war vorerst noch nicht der Kompetenz der Gewerbeaufsichtsbeamten unterstellt; sie verblieb vielmehr noch ureigenste Domäne der Polizei.

Selbstredend bedeutete auch die Erweiterung des Gefahrenschutzes infolge Einbeziehung der Werkstätten in den Schutzbereich eine starke Erweiterung der Inspektorenarbeit.

Noch in anderer Richtung führte die Novelle von 1891 über die Ordnung der Dinge vom Jahre 1878 hinaus. Hatte der Gesetzgeber damals die Möglichkeit bestehen lassen, für industriell wenig entwickelte Bezirke von der Anstellung besonderer Fabrikinspektoren abzusehen, so wurde diese Bestimmung jetzt aufgehoben. Ein ganz einschneidendes Novum gegenüber aller bisherigen Gepflogenheit ist dann darin zu sehen, daß wir unter den vom Gesetz geschützten und der Obhut der Inspektoren unterstellten Personen zum ersten Mal erwachsenen männlichen Arbeitern begegnen (§§ 105 a—g und damals 120 e III, jetzt 120 f GO.). Letztere Vorschrift ermächtigte den Bundesrat, in den Fällen, wo durch übermäßige Arbeitsdauer die Gesundheit der Arbeiter, also auch der erwachsenen männlichen, gefährdet schien, die Arbeitszeit zu regeln.

Daß durch die so geschaffene Ausweitung des Tätigkeitsfeldes der Aufsichtsbeamten — sollte nicht ihre Wirksamkeit leiden — deren Zahl eine entsprechende Vermehrung erfahren mußte, war eine Selbstverständlichkeit. Der neuen Sachlage weiter ausgebauter Schutzbestimmungen

[1]) W. Kaskel. Arbeitsrecht, 1928, S. 6.

wurde in der Denkschrift der preußischen Regierung betreffend die künftige Regelung der Gewerbeinspektion bereits Rechnung getragen, denn sie sah 26 Regierungs- und Gewerberäte, 97 Gewerbeinspektoren und 40 Assistenten zur Bewältigung der neuen Aufgaben vor, während bis dahin nur 17 Gewerberäte und 10 Assistenten fungiert hatten.

Was von den 90er Jahren an die GA. an Neuerungen erfahren hat, erstreckt sich wesentlich auf die Ausdehnung ihres Wirkungskreises: immer neue Formen des gewerblichen Lebens werden in ihr Aufgabengebiet eingereiht gemäß dem Wandel der Zeiten und des Zeitgeistes, der der Forderung einer pfleglicheren und verständnisvolleren Behandlung sozialer Fragen stets mehr Verständnis entgegenbrachte.

Die kaiserliche Verordnung vom 31. Mai 1897 erfaßt zum ersten Male das Gebiet der Heimarbeit, indem sie die Arbeit der Kinder, Jugendlichen und Frauen in allen Werkstätten der Kleider- und Wäschekonfektion in den Schutz des Staates nahm, wo die Fabrikation von Kleidern und Wäsche im großen erfolgte; die Schutzbestimmungen hatten allerdings dort keine Gültigkeit, wo der Arbeitgeber nur Familienangehörige beschäftigte; die Inschutznahme auch dieser Kategorie von Arbeitnehmern sollte einer späteren Regelung vorbehalten werden. Für die Durchführung der zitierten VO. wurden die GAB für zuständig erklärt, und ebenso erweiterte die Novelle zur GO. vom 30. Juni 1900 ihren Wirkungskreis, da sie zum Vollzug ihrer Bestimmungen, wonach

1. für minderjährige Arbeiter ein Lohnbuch zu führen war (§ 134 III GO.),
2. in Ergänzung des § 136 I für jugendliche Arbeiter, die täglich vor- und nachmittags nur je vier Stunden arbeiten, eine Vor- und Nachmittagspause für nicht nötig erklärt und
3. durch Aenderung des § 138 a V die Beschäftigung von über 16 Jahre alten Arbeiterinnen unter gewissen Voraussetzungen und zu gewissen Arbeiten an Sonnabenden und Vorabenden von Festtagen über die übliche Zeit hinaus freigegeben wurde, die GAB. bestellte.

Die Verordnung vom 9. Juli 1900 dehnte endlich die besonderen Schutzbestimmungen für Kinder, Jugendliche und Frauen auf alle Werkstätten, „in denen durch elementare Kraft (Dampf-, Wind-, Wasser-, Gas-, Luft-, Elektrizität- usw.) bewegte Triebwerke nicht bloß vorübergehend zur Verwendung kommen", also alle Motorwerkstätten aus und betraute auch mit der Ueberwachung dieser Vorschriften die GAB.

Mit diesen neuen Verordnungen hatte in erster Linie mit die Arbeit des Kindes, die schon durch die §§ 135, 139, 139 a und besonders die ganz allgemeinen Vorschriften des § 120 c GO. unter Schutz gestellt war, in erweitertem Maße die Aufmerksamkeit und Wohltat des Gesetzgebers zu verspüren bekommen. Daß aber hier noch nicht alles getan war, das brachten die Zustände jener Zeit, wo die Ungeheuerlichkeiten schamlosester Kinderausbeutung aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wiederzukehren schienen, deutlich zum Bewußtsein.[1]) Galt das im allgemeinen so für die Hausindustrie im besonderen. Schrittweise nur hatte sich die Erkenntnis von der Bedeutung des Kindes im Leben eines Volkes Bahn gebrochen. Erst hatte man den krassesten Auswüchsen seiner Ausnützung durch gesetzliche Schranken Einhalt geboten; dann allmählich Bestimmung zu Bestimmung gefügt, die in fortschreitender Kultur jeweils von einer anderen Seite her den Wucher, der mit ihm getrieben wurde, trafen, um es langsam aus den Verstrickungen in den kapitalistischen Eigennutz zu

[1]) Siehe darüber Reuß, a. a. O. S. 71 ff.

lösen und ihm die Schätzung zuteil werden zu lassen, die ihm als dem Jungbrunnen des Volkes zukam. Das brauchte freilich alles seine Zeit, aber einmal war „das Zeitalter des Kindes" doch gekommen. Unter dem 30. März 1903 erging ein eigens für den Schutz der Kinderarbeit bestimmtes Gesetz, das in der Fülle arbeitsschützender Staatsakte als Kinderschutzgesetz Kat' exochän figuriert.

Was bisher in der GO. für den Kinderschutz festgelegt war, erstreckte sich im wesentlichen auf das Hausier- und Wandergewerbe: Verbot des Feilbietens von Waren durch Kinder an öffentlichen Plätzen, sodann des Mitführens von Kindern durch Hausierer zu gewerblichen Zwecken. Sachlich sind von den Bestimmungen gewerbliche Betriebe mit mindestens zehn Personen und solche mit weniger Arbeitern, wenn sie diesen ausdrücklich gleichgeordnet sind, erfaßt. In diesen Betrieben ist, wie wir wissen, die Arbeit von Kindern über 13 Jahren völlig verboten sowie derjenigen unter 14 Jahren, falls sie noch schulpflichtig sind; es besteht die tägliche Maximalarbeitszeit von 6 Stunden, das Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit.

Die Lücken, die noch klafften, sollten durch das Kinderschutzgesetz ausgefüllt werden. Dieses ergriff alle gewerblichen Betriebe ohne Rücksicht auf die Arbeiterzahl und erstreckt sich außer der Produktion auch auf Handel und Verkehr sowie auf persönliche Leistungen. Es erfaßt sodann die Arbeit aller Kinder (d. h. Knaben und Mädchen unter 13 Jahren, sowie solche über 13 Jahre, soweit sie noch zum Besuch der Volksschule verpflichtet sind), gleichgültig, ob ihre Tätigkeit unter den Begriff des gewerblichen Arbeiters im technisch-juristischen Sinn fällt oder nicht. Da hiemit auch die von ihren eigenen Eltern beschäftigten Kinder betroffen werden, öffnet sich bei der weiten Auslegung des Begriffs „Werkstatt" („Räume, die zum Schlafen, Wohnen oder Kochen dienen, wenn darin gewerbliche Arbeit verrichtet wird, sowie im Freien gelegene gewerbliche Arbeitsstätten") auch die Privatwohnung dem Zutritt des Aufsichtsbeamten, womit die Möglichkeit geschaffen ist, die Ausbeutung der Kinder in der Hausindustrie hintanzuhalten. Auch das Recht jederzeitiger Revision durch die Aufsichtsbeamten, selbst bei Nacht mit Ausnahme von Privatwohnungen, in denen nur eigene Kinder beschäftigt werden, geht in das Kinderschutzgesetz über; aber auch in letzteren sollte das Nachtrevisionsrecht seine Gültigkeit haben, wenn Grund zur Annahme der Nachtbeschäftigung von Kindern vorhanden ist. Nicht in den Geltungsbereich des Kinderschutzgesetzes fallen, da am Begriff des gewerblichen Betriebs im Sinne der GO. festgehalten wird, Landwirtschaft und Gesindedienst, ferner die in § 6 GO. namentlich aufgeführten Betriebsarten, endlich wissenschaftliche, künstlerische und kirchliche Wohltätigkeitsveranstaltungen. Daß auch das Gast- und Schankwirts-, Verkehrs- und Handelsgewerbe, theatralische Vorstellungen und ähnliche Schaustellungen, Austragedienste und Botengänge in den Geltungsbereich des Gesetzes eingezogen wurden, muß als besonderer Fortschritt desselben gewertet werden. Eine Reihe von Beschäftigungsarten (Steineklopfen, Mischen und Mahlen von Farben, alle Kinderarbeit in Ziegeleien usw.) verbietet das Kinderschutzgesetz ganz.

Die Aufsicht über die Durchführung des Gesetzes oblag nach dessen § 21 den GAB., „insoweit nicht durch Bundesratsbeschluß oder durch die Landesregierung die Aufsicht anderweitig geregelt wurde." Der Bundesrat hat von dieser Befugnis keinen Gebrauch gemacht, und die Landesregierungen folgten überwiegend dem Beispiele Preußens, das in seiner

Ausführungsanweisung vom 30. Nov. 1903 die Ortspolizeibehörden für das Handels- und Verkehrsgewerbe, die theatralischen Vorstellungen und das Gast- und Schankwirtschaftsgewerbe je mit Austrage- und Botendienst zu Aufsichtsorganen bestellte, während den Gewerbeinspektoren und den Ortspolizeibehörden als gemeinsames Betätigungsfeld alle übrigen Betriebe und Werkstätten zugewiesen wurden. Bei Wahrung des herkömmlichen Prinzips, den Gewerbeinspektoren die Beackerung der produktionsgewerblichen Betriebe zu überlassen, war diesen vor allem das schwere, aber auch sehr dankbare Gebiet der Beschäftigung eigener Kinder und der Heimarbeit zur Betreuung zugefallen, denn es war Grundsatz, „auf jeden Fall zu vermeiden, daß die Polizei in die Familienwohnung eindringt."

Begreiflicherweise machten sich manche Staaten die Erfahrungen und Anregungen der Lehrerschaft dienstbar, ohne daß diesen jedoch die Funktion von ordentlichen Kontrollorganen übertragen worden wäre. Mit besonderem Nachdruck betrieb Hessen die Durchführung des Kinderschutzgesetzes, ein leuchtendes Vorbild, dem leider die meisten anderen deutschen Staaten nicht nachstrebten. Leider nicht, denn „die Einbeziehung aller gewerblich tätigen Kinder in den Bereich der Schutzbestimmungen hatte zur Folge, daß das Kinderschutzgesetz auch in das Reich der Heimarbeit hinübergriff, und die Gewerbeaufsichtsbeamten so reichlich Gelegenheit fanden, die Zustände in der Hausindustrie zu beobachten und sich zu überzeugen, daß auch hier ein besonderer staatlicher Schutz dringend geboten war." [1]).

Hätten sich alle deutschen Länder gleich warm der Durchführung des Kinderschutzgesetzes angenommen, so hätte das Hausarbeitsgesetz, das sein Entstehen neben der Forscherarbeit der Wissenschaft [2]) in der Hauptsache der Arbeit und den Einblicken der GAB in die Verhältnisse der Hausindustrie auf dem Weg über das Kinderschutzgesetz verdankt, wohl nicht so lange auf sich warten lassen; dann wären die Illusionen, die man sich im allgemeinen von der „Idylle der Hausarbeit" machte, früher zerstört worden. So verstrichen immerhin gute acht Jahre, bis das Hausarbeitsgesetz, dessen Aufgabe es war, „den Bann, der bislang die private Wohnung umgeben hatte, auch für die Erwachsenen zu brechen, wie es bereits das Kinderschutzgesetz vom 30. März 1903 für die kindliche Erwerbsarbeit getan hatte," [3]) am 20. Dezember 1911 ins Leben trat. Inhaltlich nahm es neben Bestimmungen zum Schutz der Heimarbeiter selbst auch solche im Interesse der öffentlichen Gesundheit in sich auf (Herstellung und Verpackung von Lebensmitteln in der Hausindustrie) und schuf durch eine Fakultativklausel dem Bundesrat die Möglichkeit, Fachausschüsse unter gleichmäßiger Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit beratenden und begutachtenden Funktionen, die auf den Abschluß von Tarifverträgen abzielten, einzusetzen. Die wichtigsten arbeitsschützenden Bestimmungen waren:

1. Die Einführung von Lohnbüchern und Arbeitszetteln, aus denen Art, Umfang und Preis der Arbeit zu ersehen war,
2. Aushang oder Auslage von Lohnverzeichnissen in den Arbeitsausgaberäumen,

---

[1]) Reuß, a. a. O. S. 76.

[2]) Wilbrandt, Die Weber in der Gegenwart.
Sombart, Die Hausindustrie in Deutschland, Arch. Bd. 4.

[3]) Henseleit, Gertrud, Das weibliche Gewerbeinspektorat in Deutschland und in England, 1926. S. 12.

3. polizeiliches Einschreiten auf Betreiben der GAB., falls bei Empfang oder Rücklieferung der Arbeit ungerechtfertigte Zeitversäumnisse eintraten,
4. Verpflichtung von Unternehmern und Zwischenmeistern zur Indienststellung nur solcher Werkstätten für Heimarbeit, die den gesetzlichen und polizeilichen Vorschriften entsprechen,
5. Verpflichtung der von diesem Gesetze erfaßten Gewerbetreibenden, über sämtliche Hausarbeiten Register zu führen.

Endlich war last not least der Polizei das Recht des Einschreitens zur Abwehr der dem Heimarbeiter, insbesondere den Jugendlichen und Frauen drohenden Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit eingeräumt.

Der Bundesrat bezw. die Landeszentralbehörden waren ermächtigt, im Bedarfsfalle einschlägige Richtlinien aufzustellen und Heimarbeiter und Oeffentlichkeit schwer gefährdende Arbeiten selbst ganz zu verbieten. Resultate dieser Ermächtigung sind die Verordnung vom 17. November 1913 über die hausindustrielle Tabakindustrie, die Verordnung vom 22. April 1920 betr. das Verbot der Lumpenverarbeitung in der Hausindustrie und die VO. vom 1. Februar 1921 betr. das Verbot der Herstellung von Präservativs, Sicherheitspessarien und Suspensorien in der Hausindustrie.

Was in Bezug auf das Hausarbeitsgesetz hier vor allem interessiert, ist der Umstand, daß die Aufsicht über die Durchführung vorstehender Bestimmungen, von rein formalen Vorschriften als da sind: Lohnbücher, Aushänge, Registrierpflicht usw. abgesehen, den GAB. übertragen wurde. Preußen und eine Reihe anderer Staaten räumte ihnen über das Antragsrecht hinausgehend das polizeiliche Verfügungsrecht in Sachen des ungerechtfertigten Zeitverlustes und des Gefahrenschutzes ein. So eröffnete sich den GAB. ein weiteres weitgehendes Feld für eine segensreiche Tätigkeit.

Hat in der Folge das Hausarbeitsgesetz die in dasselbe gesetzten Hoffnungen auch nicht restlos erfüllt, wie aus den Jahresberichten und Auslassungen prominenter Beamter zu entnehmen ist, so darf doch nicht übersehen werden, „daß der Hauptzweck gerade eines solchen Gesetzes, das vielfach sogar dem Willen derer, die es schützen will, entgegensteht, nicht darin besteht, daß in seinen Paragraphen eine Summe von Bestimmungen aneinandergereiht ist, sondern darin, daß es dazu diene, die Gewissen zu schärfen und das soziale Schamgefühl wachzurufen in der Arbeiterschaft nicht minder als bei den Arbeitgebern." [1]) Darin hat das Gesetz nicht versagt.

Schon bevor das Hausarbeitsgesetz geschaffen war, hatte das Gesetz betr. die Abänderung der GO. vom 28. Dezember 1908 den Wirkungskreis der GAB. erweitert und bereichert. Dieses Gesetz, zum Teil das nationalrechtliche Ergebnis der internationalen Berner Regierungskonferenz vom 17.—25 September 1906 erweiterte den Bereich des Arbeiterschutzes auf alle Betriebe mit mehr als zehn Arbeitern; allerdings wurden, da man trotz dieser Preisgabe an dem bisherigen Rechtszustand festhalten wollte, gemäß § 154 I GO. Apotheken, Handelsgeschäfte, Heilanstalten usw. außerhalb des Geltungsbereichs der folgenden Schutzbestimmungen gestellt. Der Hauptinhalt der Novelle erstreckte sich auf

[1]) Reuß, a. a. O. S. 81.

1. die Festsetzung des Arbeitsschlusses für Arbeiterinnen am Sonnabend auf 5 Uhr,
2. Ausdehnung des Verbots der Nachtarbeit für dieselben auf die Zeit von 8 Uhr abends bis 6 Uhr früh,
3. Beschränkung des Maximalarbeitstags auf 10, Sonnabends auf 8 Stunden,
4. eine mindestens 11-stündige ununterbrochene Ruhezeit,
5. die Erweiterung des Wöchnerinnenschutzes auf 8 Wochen, wovon wenigstens 6 Wochen auf die Zeit nach der Entbindung kommen müssen,
6. die Mitnahme von Arbeit nach Hause, einer sehr beliebten Praxis zur Umgehung des Maximalarbeitstags, der durch die Einfügung des § 137 a in die GO. ein Riegel vorgeschoben wurde,
7. die Ausschließung der Frauen aus den Kokereien und von Transportarbeiten bei Bauten aller Art.

Der ganze Komplex von Schutzvorschriften findet außer den gewerblichen Betrieben mit in der Regel mindestens zehn Arbeitern sinngemäße Anwendung auf Ziegeleien und über Tage betriebene Gruben und Brüche, auch wenn sie nur fünf und mehr Arbeiter beschäftigen, auf Hüttenwerke, Zimmerplätze und andere Bauhöfe, Werften und Werkstätten der Tabakindustrie ganz ohne Rücksicht auf die Zahl der Arbeitnehmer. Für Kinder, Jugendliche und Arbeiterinnen beziehen sich die neuen Vorschriften auch auf alle Motorwerkstätten, selbst wenn in ihnen weniger als zehn Arbeiter beschäftigt werden.

Wie mit jeder Ausweitung des Schutzrechtes ergaben sich für die Tätigkeit der GAB. auch hier wieder eine Fülle von neuen Aufgaben.

Wenn aus der Reihe der Arbeitsschutzvorschriften der Vorkriegszeit, die das Wirkungsfeld der Inspektoren näher berühren, noch eine herausgegriffen zu werden verdient, so vielleicht das Gesetz vom 27. Dezember 1911; es führte neben anderen kleineren Veränderungen den § 120 f in die GO. ein, der die Gesundheitsgefährdung der Arbeiter durch übermäßige Dauer der Arbeitszeit zum Gegenstand hat und die polizeiliche Abstellung solcher Zustände auf Antrag oder nach Anhören der GAB. vorsieht.

Mit diesen sozialpolitischen Bestimmungen, die ausnahmslos die Einrichtung der GA. in höherem oder minderem Maße berühren, ist der Weg bezeichnet, den diese bis zu Beginn des Krieges geführt wurde und zugleich auch ein gewisser äußerer Abschluß staatlicher Tätigkeit auf sozialpolitischem Gebiet gegeben.

§ 3.

Die Gewerbeaufsicht in und nach dem Kriege.

Die Jahre, die dem Kriege unmittelbar vorausgingen, tragen unverkennbar das Merkmal sozialpolitischer Müdigkeit an sich. Es hatte sich bei aller Anerkennung des bisher Geleisteten und Erreichten, trotz steigender „Erkenntnis von der Bedeutung sozialpolitischen Handelns für die Menschenökonomie, für die Stärkung und Gesundung des Volksganzen, für die Hebung der Produktion“ [1]) eine gewisse Resignation eingeschlichen, ja eine sozialreaktionäre Strömung herausgebildet, die ihren Grund in dem vermeintlichen Anwachsen der Staatsfeindlichkeit der Arbeitermassen und ihrer vaterlandslosen Gesinnung, denen man durch

[1]) (v. Köhler) zit. bei Reuß.

sozialpolitische Gesetze zu begegnen gehofft hatte, und der angeblich unerträglichen Höhe der Soziallasten hatten. Und in der Tat: die deutsche Sozialpolitik hatte — ihren guten Willen in Ehren — doch wohl zu oft am Symptom kuriert, anstatt das Uebel an der Wurzel zu fassen, sie hatte vor allem die „Einstellung auf die Psyche dessen, den es eigentlich anging", verpaßt. Denn damals hatte „ein Ringen um Anerkennung des Persönlichkeitswertes seitens der Arbeiter eingesetzt, aber die deutsche Regierung und ihre Sozialpolitik erkannte es nicht oder nicht rechtzeitig" (v. Köhler).

Der Krieg brach aus und lieferte fürs erste den schlagenden Beweis, daß Deutschland doch nicht umsonst Sozialpolitik getrieben hatte, denn unter dem Schutze seiner Sozialgesetze, deren Erfüllung die GA. garantierte, hatten deutsche Mütter ein gesundes und kräftiges Geschlecht kerniger Menschen geboren und großgezogen, und mit Genugtuung nahm man wahr, daß die Industriearbeiter doch nicht diese „vaterlandslosen Gesellen" waren, als die man sie in zu dunkler Beleuchtung immer gesehen hatte, denn opferfreudig stellten auch sie ihren Mann im Dienste des Vaterlandes an der Front und in der Heimat.

Was der Krieg in Sachen des Arbeiterschutzes zeitigte, war zunächst destruktiver Natur. Die Umstellung der Industrie auf die Erzeugung von Heeresbedarf und die durch die Einberufung des Kernstammes der männlichen Belegschaften zur Fahne bedingte Notwendigkeit einer gesteigerten Inanspruchnahme der jugendlichen und weiblichen Arbeiterschaft verlangte die teilweise Außerkraftsetzung von Arbeiterschutzbestimmungen, einer Forderung, der durch das Notgesetz vom 4. August 1914 entsprochen wurde. Dieses ermächtigte Reichskanzler und höhere Verwaltungsbehörden, auf Antrag die Sonderbestimmungen des Jugendlichen- und Frauenschutzes zu suspendieren; darüber hinaus in dringenden Fällen Sonntagsarbeit für alle Arbeiterkategorien zuzulassen. Der Erlaß besagten Notgesetzes rief alsbald den GAB. auf den Plan. In Verkennung, teilweise in Mißachtung des wahren Sinnes des Gesetzes hatte ein Teil der Arbeitgeberschaft sich die Freiheit erlaubt, über dessen Bestimmungen, die die Ausnahme vom Gesetze von einer nachgesuchten Genehmigung im Einzelfalle abhängig machte, in der falschen Voraussetzung ihrer Allgemeingültigkeit ohne weiteres wegzugehen. Dagegen wandte sich der Kanzler ausdrücklich, indem er es den höheren Verwaltungsbehörden anheimstellte, „unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse auf Antrag Einzelausnahmen zu gestatten" [1]).

Die Bearbeitung dieser nicht seltenen Anträge fiel den GAB. zu und nach Freigabe gewisser Betriebe aus dem verstärkten Schutz für Jugendliche und Arbeiterinnen auch deren intensivere Beaufsichtigung, um allzu krasse Auswüchse der physischen Anspannung dieser Arbeiterschichten zu vermeiden.

Ein weiteres Problem, das die Aufmerksamkeit der GAB. in der Kriegszeit voll in Anspruch nahm, war die Lehrlingsfrage. Unter der Einberufung zum Heeresdienst einer Großzahl der Handwerksmeister litt die Ausbildungsmöglichkeit des handwerklichen Nachwuchses, und die verführerisch hohen Löhne, die von der Rüstungsindustrie auch an Jugendliche gezahlt wurden, hatten die volkswirtschaftlich äußerst bedenkliche Wirkung, daß selbst die verengerte Möglichkeit der Erlernung eines Handwerks nicht mehr recht ausgenützt wurde. Dieser höchst ungesunden

[1]) Reuß, a. a. O. S. 103

Erscheinung entgegenzuwirken, setzten sich die GAB. — aus ihren Berichten zu schließen — mit aller Energie ein.

Wo die Ueberführung der Industriebetriebe auf Kriegsbedarfsartikel nicht oder nicht leicht vollzogen werden konnte, und sich infolgedessen Arbeitslosigkeit einstellte, war es das Bestreben der Aufsichtsbeamten, für den notwendigen Ausgleich zu sorgen. Ueberhaupt traten sie als bevorzugte Kenner des Wirtschaftslebens überall dort hervor, wo der Krieg in der Wirtschaft Lücken gerissen und diese aus geordneten Bahnen gedrängt hatte. Wir finden sie mit Rat und Tat auf dem Gebiet der Krankheits- und Unfallverhütung tätig; ebenso lag, wenigstens in eiligen Fällen, die — wenn auch nur vorläufige — Genehmigung lästiger Anlagen fast ausschließlich in ihren Händen. Ferner zog man ihren sachdienlichen Rat gerne zur Meisterung der Probleme heran, welche die stetig zunehmende Verengerung der Rohstoffbasis in Deutschland aufgeworfen hatte. Sie mußten aus der ständigen Beobachtung der wirtschaftlichen Vorgänge heraus den gewerblichen Verbrauch von Benzin, Spiritus, Schmieröl, Seife, Kohle, Petroleum, Metallen, Gummi, Leder usf. am besten beurteilen können, und wurden zu diesem Behufe als sachverständige Gutachter beigezogen.

Außer diesen Aufgaben, die prinzipiell nur eine Ausweitung des Arbeitsgebiets der GAB. bedeutete, belastete sie der Krieg noch mit einer Reihe von Funktionen, die mit ihrer eigentlichen Tätigkeit nur in losem Zusammenhang standen. Vor allem die militärischen Kommandostellen wußten die Inspektoren für ihre Zwecke dienstbar zu machen, indem sie sie zur Mitarbeit bei der Erledigung von Zurückstellungs- und Urlaubsgesuchen heranzogen. Auch bei der Vergebung von Heereslieferungsaufträgen verließ man sich — was die Leistungsfähigkeit der fraglichen Betriebe und die soziale Gesinnung der übernehmenden Kontrahenten betraf — gern auf das Urteil der Aufsichtsbeamten. Ihre Eignung zur Arbeitsvermittlung und Berufsberatung konnten sie bei der Rückführung Kriegsbeschädigter in das Berufsleben erweisen. Daß man sie schließlich mit dem Schutz von Fabrikanlagen gegen Fliegerangriffe und der Ueberwachung von Kriegsgefangenenarbeit betraute, ist auch als Begleiterscheinung des Krieges im Bereiche der Gewerbeinspektion zu betrachten.

Daß diese Häufung von Aufgaben, die erschwerten Reisebedingungen und vollends die Verringerung des Beamtenstabes infolge Einberufung zum Heeresdienst nicht zum Vorteil der Einrichtung der GA. ausschlagen konnte, bedarf keiner weiteren Begründung.

Die durch den Ausgang des Krieges bedingte politische Neuorientierung Deutschlands färbte auch auf dessen soziale Gesetzgebung und über diese weg auf die GA. ab. Das Einrücken sozialistischer Führer in leitende Staatsämter bedeutete nichts weniger als die Verwirklichung wenigstens eines Teils des sozialpolitischen Programms, dem die sozialdemokratische Partei ein gut Teil ihrer Anziehungskraft verdankte. Kaum zur Macht gelangt setzte das neue Regime eine Reihe seiner arbeitsrechtlichen Leitgedanken in die Tat um. Unverzüglich wurden die während des Krieges aufgehobenen Arbeiterschutzbestimmungen wieder in Geltung gesetzt, die Ausnahmebestimmungen für die Landarbeiter beseitigt und die Gesindeordnungen aufgehoben. Auch der achtstündige Maximalarbeitstag sollte nicht lange auf sich warten lassen. In den Verordnungen über die Regelung der gewerblichen Arbeitszeit im allgemeinen vom 23. November 1918 (RGBl. S. 1334), ergänzt durch die VO. vom 17. Dezember 1918,

über die Regelung der Arbeitszeit der Angestellten während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilmachung vom 18. März 1919 (RGBl. S. 315) und vom 23. November 1918 (RGBl. S. 1329) für die Arbeiter in Bäckereien im besonderen erhielt er seine rechtliche Grundlage. Die Durchführung der mannigfaltigen Vorschriften (Pausen, Ausnahmen, Notfälle usw.) wurde den GAB. übertragen. Weiter dehnte sich der Rahmen ihrer Tätigkeit vor allem durch das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 (RGBl. S. 147), abgeändert durch das Gesetz vom 12. Mai 1920 (RGBl. S. 961), vom 31. Dezember 1920 (RGBl. 1921 S. 81) und vom 29. April 1923 (RGBl. I S. 248) aus. Es zog sie zur Mitwirkung bei der Ersetzung der auf Grund der VO. vom 23. Dezember 1918 geschaffenen Arbeiter- und Angestelltenausschüsse durch die Betriebsräte vielfach bei. Des weiteren oblag ihnen die Prüfung der gemäß § 80 III des Betriebsrätegesetzes zu erlassenden Arbeitsordnungen, sodann war ihnen ebenfalls aus dem Titel dieses Gesetzes, näherhin dessen §§ 93 und 103, eine gewisse Schiedsrichterstellung in Dingen, die sich auf die Einrichtung der Betriebsräte bezogen, eingeräumt. Indirekt brachte es die GAB. mit den Betriebsräten in Berührung, insofern es in § 66 Ziffer 8 resp. § 78 Ziff 6 den Räten auferlegte, die GAB. bei der Bekämpfung der Unfall- und Gesundheitsgefahren im Betriebe durch Anregungen, Beratung und Auskunft zu unterstützen.

Waren die den GAB. aus den angeführten Gesetzen zufallenden Aufgaben bleibender Natur, so belasteten sie andere gesetzliche Maßnahmen der Nachkriegszeit vielfach mit Verpflichtungen, die mit der Wiedereinrenkung der durch den Krieg desorganisierten wirtschaftlichen und sozialen Zustände in Zusammenhang standen und nach deren Vereinigung allmählich in Wegfall kamen oder doch an Bedeutung verloren. Unter diese Rubrik fällt das Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter vom 6. April 1920 (RGBl. S. 456), zu dessen Durchführung die Fürsorgestellen im Einvernehmen u. a. mit den Organen der GA. berufen sind (§ 10). Ferner die VO. vom 12. Februar 1920 (RGBl. S. 218), die eine Anzahl früher ergangener Verordnungen zusammenfaßt und die Wiederbeschäftigung von Kriegsteilnehmern (§ 3), die Weiterbeschäftigung der bisher Beschäftigten (§§ 10, 12, 13) und die Notbeschäftigung von Kriegsteilnehmern zur Pflicht macht.

Noch eine ganze Reihe anderer VO. aus der unmittelbaren Nachkriegszeit griff mehr oder weniger in den Tätigkeitskreis der GA. ein. Als solche sind zu nennen: VO. über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918 (RGBl. S. 1305) nebst Aenderungen. Die Gewerbeinspektoren setzten im Verfolge dieser VO. ihre Kraft für die Verminderung der Arbeitslosigkeit ein. Weiter die VO. über die Entlohnung und die Errichtung von Fachausschüssen in Bäckerei- und Konditoreigewerben vom 2. Dezember 1918 (RGBl. S. 1397), dessen § 4 die GAB. neben den Fachausschüssen zur Bekämpfung der auf dem Gebiet des Lehrlingswesens bestehenden Mißstände aufrief. Ferner die VO. über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten vom 23. Dezember 1918 (RGBl. S. 1456). Im Anschluß an die Vereinbarungen zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vom 15. November 1918, in denen sich die beiden Gegenspieler auf die Regelung ihrer Arbeitsverhältnisse durch Tarifverträge festlegten, sollte das Tarifvertragswesen zu hoch bedeutsamer Entfaltung gelangen, wozu auch die GAB. einen namhaften Beitrag zu leisten berufen waren. Schon beim Zustandekommen und vornehmlich bei der Verbindlichkeitserklärung

solcher Verträge wirkt sich die Mitarbeit der GAB. entscheidend aus gemäß ihrer Stellung als unparteiische Staatsbeamte, denen der Gesetzgeber in Ergänzung des § 139 b GO. in den Bundesratsnormen eine Vermittlerrolle zwischen den Parteien zugedacht hat, der sie vermöge ihrer wirtschaftlichen Sachkenntnis auch gerecht werden können. Allerdings verursachen diese Nebenaufgaben u. a. den Aemtern erhebliche Arbeit, als deren Folge in den Jahresberichten fast jährlich die Klage über unzulänglichen Fortschritt der Aufsichtsintensität wiederkehrt. So berichtet z. B. das Amt Hildesheim für 1927: „Die Dienststellen waren wieder durch Aufgaben der allgemeinen Verwaltung und andere Nebenaufgaben stark in Anspruch genommen . . . . Die Prüfung der Anträge auf allgemeine Verbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen erfordert viel Zeit“ [1]) und das Amt Koblenz für 1927: „Eine wesentliche Steigerung der Ueberwachungstätigkeit wurde unmöglich gemacht durch erhöhte Inanspruchnahme der Beamten mit Aufgaben der allgemeinen Verwaltung und sonstige Arbeiten.“ [2]) Diese Beispiele ließen sich durch andere leicht vermehren.

Endlich fallen in die besagte Periode noch die VO. über Preßluftarbeiten vom 28. Juni 1920 (RGBl. S. 1357) und die VO. über Maßnahmen gegenüber Betriebsabbrüchen und -stillegungen vom 8. Nov. 1920/15. Oktober 1923 (RGBl. S. 1901/I S. 983).

Eine Neubelastung für die GAB. trat durch die erstere VO. insofern ein, als die Unternehmer von Preßluftarbeiten dies dem zuständigen GAB. anzuzeigen haben (§ 1), falls die Landeszentralbehörde keine anderen Bestimmungen getroffen hat. Die an zweiter Stelle genannten VO. machen die ganze oder teilweise Stillegung von Betrieben von der vorherigen Genehmigung der Demobilmachungsbehörde abhängig. Sollte die VO. vom Jahre 1920 vor allem Betriebsabbrüche und -stillegungen um rein persönlicher Vermögensvorteile der Unternehmer willen, ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl unterbinden, so zielte die VO. von 1923 auf die Vermeidung bezw. Minderung sozialer Härten ab, die sich aus den mit den Betriebsabbrüchen und -stillegungen entstehenden Kündigungen ergeben. Als Demobilmachungsbehörde im Sinne obiger VO. waren fast überall die Gewerbeaufsichtsämter, in Württemberg durch Verfügung des Arbeitsministers vom 31. Oktober 1923 (Staatsanzeiger Nr. 256) bestimmt [3]).

Nach Erlaß vorgenannter sozialpolitischer Bestimmungen der unmittelbaren Nachkriegszeit, die auf die Tätigkeit der GAB. irgendwie von Einfluß waren, kam die Hochflut gesetzgeberischer Akte auf diesem Gebiet allmählich zum Abebben. Was in den letzten Jahren in dieser Richtung geschaffen wurde, diente in der Hauptsache der Konsolidierung und Vertiefung jener mitunter etwas überhasteten Bildungen. Die Rückwirkung auf die GA. zeigte sich in einer gelegentlichen Verbreiterung ihres Arbeitsfeldes; grundsätzlich Neuartiges brachten ihr die jüngstvergangenen Jahre nicht.

Aus der Erwägung heraus, daß die genaue Kenntnis jeden Unfalls die Schwächen des einzelnen Betriebes aufhelle, damit aber gleichzeitig die Aussicht auf deren wirksame Bekämpfung eröffne und die Kenntnis aller Unfälle aus einem Bezirke die Grundlage für die bessere Durchgestaltung und Durchführung der allgemeinen Schutzmaßnahmen liefere,

---

[1]) Preuß. Jahresbericht für 1927. S. 325

[2]) Ebd. S. 487

[3]) Siehe 50 Jahre Gewerbeaufsicht in Württemberg, S. 42 und 43.

bestimmte der § 1553 der Reichsversicherungsordnung in der Fassung des Art. 111 des Gesetzes vom 14. Juli 1925 (RGBl. I S. 97), daß die Gewerberäte Abschriften aller von den Unternehmern an die Ortspolizeibehörden zu erstattenden Unfallanzeigen erhalten sollten. Die Durchsicht und Sichtung dieser Eingänge, die in Württemberg von 3802 im Jahre 1925 auf 22 050 im Jahre 1928 anwuchsen, nimmt für letztere selbstredend viel Zeit in Anspruch.

Die VO. über die Ausdehnung der Unfallversicherung auf gewerbliche Berufskrankheiten vom 12. Mai 1925 (RGBl. I S. 69), durch die versicherungsrechtlich eine Anzahl von Krankheiten den Unfällen im Sinne der RVO. gleichgestellt wurde, brachte dem Landesgewerbearzt, einer Schöpfung, die uns später noch beschäftigen soll, einen Zuwachs an Anregung, aber auch an Arbeit.

Die Schaffung einheitlicher Richtlinien für das ganze Reich unter Auswertung der von Preußen mit seiner 1924 erlassenen Mineralölverkehrsordnung gemachten Erfahrungen ist noch nicht erfolgt. Inzwischen haben jedoch noch mehrere Länder einem drängenden Bedürfnis entgegenkommend nach dem Beispiel Preußens ihre früheren Bestimmungen über diese Materie revidiert und untere Verwaltungs- und Gemeindepolizeibehörden nach Anhörung des zuständigen Gewerberats für zuständig erklärt, die unterirdische Lagerung von Mineralölen in eingegrabenen Tanks in größeren Mengen inner- und außerhalb von Ortschaften zu genehmigen. Aus diesem Sonderauftrag erwuchs den GAB. eine nicht unbeträchtliche Inanspruchnahme ihrer Zeit; in Württemberg allein hatten sie z. B. in gleichem Schritt mit der Zunahme des Automobilismus und der durch Trieböl gespeisten Verbrennungskraftmaschinen 1926 etwa 600, 1927: 800, 1928: 1000 Zapfstellen für feuergefährliche Flüssigkeiten zu begutachten [1]).

Eine Neufassung der Arbeitszeit-VO. für gewerbliche Betriebe im allgemeinen, für Bäckereien und Konditoreien im besonderen, erfolgte in den VO. vom 14. April 1927 (RGBl. I S. 110) resp. 16. Juli 1927 (RGBl. I S. 183) unter Wahrung der Verpflichtung für die GAB. zur Ueberwachung der allgemeinen Arbeitszeitvorschriften; auch die Zuständigkeit für die Genehmigung von Ueberarbeit verblieb ihnen nach den §§ 6 und 9 der Arbeitszeit VO. und § 7 der Bäckerei-VO.

Die Arbeitszeit VO. vom 14. April 1927 hatte die Bestimmung getroffen, daß weibliche Arbeitnehmer auf ihren Wunsch während der Schwangerschaft und Stillzeit täglich nicht länger als acht Stunden beschäftigt werden dürfen. In Weiterführung des Schutzgedankens enthält das Gesetz vom 16. Juli/29. Oktober 1927 (RGBl. I S. 184/325) über die Beschäftigung vor und nach der Niederkunft Vorschriften über Aussetzen der Arbeit, Gewährung von Stillpausen und Kündigungsverbote und setzt gleichzeitig die Bestimmungen der GO. außer Kraft. Die Aufsicht über die Ausführung auch dieses Gesetzes ist neben den ordentlichen Polizeibehörden den GAB. übertragen.

Neue Funktionen erkennt ihnen das Heimarbeiterlohngesetz vom 27. Juni 1923 (RGBl. I S. 467) und die dazu ergangene VO. über Fachausschüsse für Hausarbeit vom 28. November 1924 (RGBl. I S. 757) zu. Einer Neuerung sei hier noch gedacht, die von den GAB. eine weitere Mehrarbeit verlangt; es ist dies die Bearbeitung von Sonderfragen in den Jahresberichten, die in den letzten Jahren in erhöhtem

[1]) 50 Jahre GA in Württemberg, S. 33.

Maße (erstmals 1899) einheitlich für das ganze Reich vom Reichsarbeitsminister vorgeschrieben die Zeit der GAB. beanspruchen.

In diesem Zusammenhang mag hier noch der Katalog der den Arbeiterschutz betreffenden Bestimmungen der letzten Jahre, die auch in das Tätigkeitsgebiet der GAB. eingreifen, zumindest ihre Aufmerksamkeit verlangen, folgen:

Gesetz zur Abänderung des Hausarbeitsgesetzes vom 27. Juni 1923 (RGBl. I S. 67), Bekanntmachung dazu vom 30. Juni 1923 (RGBl. I S. 472).

VO. vom 21. Dezember 1923 über die Arbeitszeit (RGBl. I S. 1249).

VO. vom 13. Februar 1924 über die Arbeitszeit in Krankenpflegeanstalten (RGBl. I S. 66).

VO. vom 21. Februar 1924 über die Sonntagsruhe im Handelsgewerbe.

VO. über Fachausschüsse für die Hausarbeit vom 28. März 1925 (RGBl. I S. 33.)

VO. über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter auf Steinkohlenbergwerken (RGBl. S. 51).

Bestimmungen über öffentliche Notstandsarbeiten vom 24. April 1925 (RGBl. I S. 53).

Gesetz über Gebühren für Arbeitsbücher vom 16. Juli 1925 (RGBl. I Seite 145).

Gesetz über den Ausbau der Angestellten- und Invalidenversicherung und über Gesundheitsfürsorge in der Reichsversicherung vom 28. Juli 1925 (RGBl. S. 157).

Gesetz zur Abänderung des Gesetzes betr. Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben vom 30. März 1903 vom 31. Juli 1925 (RGBl. I Seite 162).

Anordnung über Kurzarbeiterfürsorge vom 20. Februar 1926 (RGBl. I Seite 105).

VO. über das Verbot der Verarbeitung von Pulver in der Hausarbeit vom 20. April 1926 (RGBl. I S. 201).

Gesetz zur Abänderung des Gesetzes über die Beschäftigung Schwerbeschädigter und der Personalabbau VO. vom 8. Juli 1926 (RGBl. I S. 398).

Gesetz über die Fristen für die Kündigung von Angestellten vom 9. Juli 1926 (RGBl. I S. 399).

Arbeitsgerichtsgesetz vom 28. Dezember 1926 (RGBl. I S. 507).

Gesetz zur Abänderung der Arbeitszeit VO. vom 14. April 1927 (RGBl. I S. 109).

VO. vom 7. Juli 1927 zur Abänderung der VO. zur Ausführung des § 3 des Betriebsrätegesetzes (Bestellung des Wahlleiters durch Fachausschuß oder oberste Landesbehörde, wenn der Arbeitgeber ihn nicht bestellt, RGBl. I S. 174.

Gesetz vom 16. Juli 1927 zur Abänderung der VO. über die Arbeitszeit in den Bäckereien und Konditoreien vom 23. November 1918 (RGBl. I S. 183).

Gesetz über die Beschäftigung vor und nach der Niederkunft vom 16. Juli 1927 (RGBl. I S. 184.)

Gesetz vom 16. Juli 1927 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (RGBl. I S. 187).

Gesetz zur Aenderung des Tarifvertrags VO. vom 28. Februar 1928 (RGBl. I S. 46).

Gesetz vom 1. März 1928 zur Aenderung der Tarifvertragsordnung vom 28. Februar 1928 (RGBl. I S. 47).
Verordnung über Lohnverzeichnisse und Lohnbücher in der Hausarbeit vom 6. Oktober 1928 (RGBl. I S. 378).
Verordnung über die Anlegung von Dampfkesseln vom 22. Dezember 1928 (RGBl. I 1929 S. 2).
Zweite Verordnung über die Ausdehnung der Unfallversicherung auf Berufskrankheiten vom 11. Februar 1929 (RGBl. I S. 27).
Gesetz über Wochenhilfe vom 18. Mai 1929 (RGBl. I S. 98.)
Verordnung über das Verbot von Hausarbeit in der Gummikonfektion vom 24. September 1929 (RGBl. I S. 149).
Gesetz über den Ladenschluß am 24. Dezember vom 13. Dezember 1929 (RGBl. I S. 219).

Zu dieser stetigen Vermehrung inspektoraler Tätigkeit, die sich aus Gesetzgebung und VO. des Reiches für den Bereich der ganzen Industrie ergibt, gesellen sich noch solche Aufgaben, die sich aus der besonderen Schutzbedürftigkeit der Arbeit in gewissen Arten von Betrieben herleiten. Es handelt sich dabei um die besonderen Maßnahmen, die zur Bekämpfung der bestimmten Industrien typischen Gesundheitsgefahren (früher vom Bundesrat) vom Reichsarbeitsminister mit Zustimmung des Reichsrats [1]) und beim Fehlen von Reichsratsvorschriften auch von den Landeszentralbehörden oder den zuständigen Polizeibehörden auf Grund der §§ 120 d, 120 e, bezw. 120 f, 139 a, 139 h GO. angeordnet werden können.

Nicht weniger als 863 solcher Bestimmungen, die in Gestalt von (reichs-, landesrechtlichen usw.) Gesetzen, VO., Verfügungen, Bekanntmachungen usw. ergangen sind, führt Leymann in seiner Sammlung der Arbeiterschutzvorschriften bis in die jüngsten Jahre herein nach Gewerbegruppen getrennt auf [2]). Und in diese fast unübersehbare Fülle sozialpolitischer Schutzmaßnahmen, deren lückenlose Aufzählung den Rahmen dieser Arbeit sprengen müßte, ist die Gewerbeinspektion als Hüterin des Gesetzes aufs engste verwoben. Doch unaufhörlich spinnen sich die Fäden, dieses „Schutzgeistes", die den Bau der deutschen Industrie in seltsamster Verschlingung durchziehen, weiter, und es ist bei der im Drängen der Zeit stets fortschreitenden Differenzierung wirtschaftlichen Geschehens und der Dynamik des Lebens überhaupt nicht abzusehen, wann sie sich zu einem geschlossenen Netz vollenden.

§ 4.

Die neben den GAB bestehenden Organe der GA.

Ist im bisherigen Teil der Abhandlung der Versuch gemacht, den geschichtlichen Aufriß der GA. aufzuzeigen, so ist damit, da er nur die Einrichtung der staatlichen GA. in ihrer Verflechtung mit der materiellrechtlichen Entwicklung der sozialpolitischen Gesetzgebung Deutschlands wiedergibt, ihr Bild im Sinne des uns beschäftigenden Problems nicht vollständig gezeichnet. Es bedarf vielmehr der Ergänzung einmal dahin, daß wir die übrigen Organe, die außer der staatlichen Aufsichtsbehörde im Bereiche der GA. tätig sind und in ihrer Zuständigkeit das Aufgabengebiet jener teils überschneiden, teils über es hinausgehen, teils hinter ihm zurückbleiben, aufführen, um abschließend dann noch neue Formen

[1]) Die Reichsregierung (Reichsarbeitsminister) ist anstelle des Bundesrats gemäß Art. 77, 170 Abs. 2 der Reichsverfassung zum Erlaß von VO zuständig.

[2]) Leymann, Die Arbeiterschutzvorschriften im Deutschen Reich, Berlin 1927.

der GA. als die logische Konsequenz des wirtschaftlich-technischen Differenzierungsprozesses und sozialen Sturkturwandels der Gesellschaft in den Kreis unserer Betrachtung hereinzuziehen. Die Notwendigkeit zur Erweiterung der historischen Skizze ist deshalb gegeben, weil aus der Häufung der Aufsichtsorgane und dem Ausbau der GA. durch Eingliederung von Frauen, Arbeitern, Aerzten und Handelsaufsicht in sie eine der Quellen reformatorischer Bestrebung fließt.

I. Berufsgenossenschaften als Arbeitsaufsichtsträger.

Die Vorentwürfe zur obligatorischen GA. des Jahres 1878 sowie der Entwurf zu dieser selbst waren auf den Widerstand der Reichsregierung gestoßen, und der Reichstag hatte aus dieser negativen Einstellung auf deren Widerwillen gegen die Ausgestaltung der Gewerbeinspektion überhaupt geschlossen. Diese Auffassung entsprach aber nicht dem Sachverhalt. Denn es hatte nur in der Intention Bismarcks gelegen, die Ueberwachung der Arbeiterschutzgesetze, wenigstens soweit der Gefahrenschutz in Frage kam, in organischem Zusammenhang mit der zu schaffenden Unfall- und Invalidenversicherung zu regeln und bis zu deren Verwirklichung von einer Neugestaltung der Arbeitsaufsichtsbehörden abzusehen. Nach seinem Plane sollte der Arbeiterschutz genossenschaftlichen Verbänden als ausführenden Organen übertragen werden, die die Grundlagen genannter Versicherungen bilden sollten. Er ging dabei von dem Gedanken aus, „daß die Korporationen dadurch, daß man ihnen die Lasten der Versicherung aufbürdete, auch ein materielles Interesse daran haben würden, diese Lasten möglichst klein zu gestalten, d. h. durch Schutzmaßnahmen gegen Unfall- und Krankheitsgefahren den Eintritt der Versicherungspflicht nach Möglichkeit zu vermeiden“ [1]).

Der Gang der Dinge ließ, wie wir aus der früheren Darlegung wissen, seine Absichten nicht zur Reife kommen, denn durch das Gesetz von 1878 wurden staatliche Beamte zu obligatorischen Vollzugsorganen der Arbeiterschutzgesetze bestellt. Gleichwohl nahm der Gedanke Bismarcks mit dem Inkrafttreten des Gewerbe-Unfallversicherungsgesetzes vom 6. Juli 1884 greifbare Gestalt an. Wir sehen von dieser Zeit ab auf dem Gebiete des Gefahrenschutzes neben der staatlichen GA. auch die neu ins Leben gerufenen Berufsgenossenschaften tätig, d. h. zwei Einrichtungen, befassen sich, grundsätzlich vollständig unabhängig voneinander, auf weiter Strecke mit derselben Aufgabe. Die ursprüngliche Berechtigung der Berufsgenossenschaften aus dem Unfallversicherungsgesetz zum Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften und deren Ueberwachung führte, da sich das „materielle Interesse“ als ungenügender Anreiz für eine energische Entfaltung der Unfallverhütungstätigkeit der Berufsgenossenschaften erwiesen hatte, anläßlich des Ausbaus der Unfallversicherungsgesetzgebung im Jahre 1900 zur Verpflichtung hierzu (§ 1199 RVO.). Der Aufgabenkreis der Berufsgenossenschaften ist in der RVO. im Hinblick auf den Unfallschutz folgendermaßen umrissen:

1. Verhütung von Unfällen, soweit es nach dem Stand der Technik und der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft möglich ist (§ 848 RVO.),
2. Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften (§§ 848, 1030, 1199 RVO.),
3. Ueberwachung der Durchführung der Unfallverhütungsvorschriften (§ 874 RVO.).

---

[1]) Poerschke, a. a. O. S. 90.

Von größter Bedeutung ist es, daß § 875 den Berufsgenossenschaften das Recht gibt und auf Verlangen des Reichsversicherungsamtes die Pflicht auferlegt, zum Vollzug der Vorschrift des § 874 eigene besondere technische Beamte anzustellen. Damit war die Unfallverhütung zu einem wichtigen Bestandteil der Unfallversicherung erhoben, der sie in der Folge durch geeignete Mittel weitgehendste Förderung angedeihen ließ. Doch konnte die Einschaltung dieses zweiten grundsätzlich selbständigen Faktors zur Durchführung der Krankheits- und Unfallverhütung, der technischen Beamten der Berufsgenossenschaften, nicht erfolgen, ohne gelegentlich Reibungen, Doppelarbeit usw. zwischen den beiden Mandatären hervorzurufen. Der Gesetzgeber verschloß vor den aus dieser Sachlage möglicherweise entstehenden Unzuträglichkeiten die Augen nicht und suchte durch die verschiedensten Maßnahmen sie auszuschalten oder doch in ihrer Wirkung abzuschwächen. So verpflichtet § 120 e Abs. 2 GO. die Landeszentralbehörden wie auch die ordentlichen Polizeibehörden resp. GAB., den Vorständen der Berufsgenossenschaften oder der berufsgenossenschaftlichen Sektionen vor Erlaß von Gesetzen, Verordnungen, Bekanntmachungen, zu denen sie auf Grund des angeführten Paragraphen (Abs. 1), des § 139 a bezw. 120 d GO. berechtigt sind, die Möglichkeit zu gutachtlicher Aeußerung zu geben; außerdem ist den GAB. auferlegt, dem Vorstand der zuständigen Berufsgenossenschaft nach § 872 RVO. eine Abschrift von jeder der von ihnen gemäß § 120 d GO. erlassenen Verfügungen zukommen zu lassen. Abs. 4 des § 120 d räumt dem Vorstand der zuständigen Berufsgenossenschaft das Beschwerderecht ein im Falle die Verfügungen der GAB. bezw. Polizeibehörde den Vorschriften der Berufsgenossenschaft widersprechen.

War dadurch ein gewisser Konnex zwischen den beiden heterogenen Aufsichtsträgern hergestellt, der bis zu einem gewissen Grade ein gemeinschaftliches Vorgehen auf dem Gebiet des Unfallschutzes zuließ, so war doch die Vielgestaltigkeit der den Gefahrenschutz betr. Vorschriften damit noch nicht beseitigt. Zu ihrer Vereinheitlichung trat auf die Initiative des Reichsarbeitsministers im Jahre 1926 der „Länderausschuß für Unfallverhütung" ins Leben, der sich das Ziel gesteckt hat, „alle Unfallverhütungsvorschriften mit den gesetzlichen Bestimmungen des Reichs und der Länder in Uebereinstimmung zu bringen". [1]) Dazu traten Bestrebungen zur möglichst weiten Angleichung der Unfallverhütungsvorschriften innerhalb der 68 Berufsgenossenschaften selbst, die in den verschiedensten Einrichtungen wie der Unfallverhütungsbild-G. m. b. H., der Arbeitsgemeinschaft für Unfallverhütung usw. Gestalt annahmen.

Weiterhin war als Schiedsstelle für etwaige Meinungsverschiedenheiten über die Zweckmäßigkeit der von den Beamten der staatlichen GA. oder den technischen Beamten der Berufsgenossenschaften getroffenen Anordnungen in den §§ 884—886 RVO. die den GAB. vorgesetzte Behörde bestimmt. Die Notwendigkeit zu diesen Ausgleichsmaßnahmen ergibt sich aus der gleichgerichteten Tätigkeit beider Organisationen: beide gehen zur Bewältigung derselben Aufgaben selbständig und getrennt vor, was, wie schon berührt, zu Doppelarbeit führen muß, nicht zuletzt auch wegen der Verschiedenartigkeit ihrer Organisationsprinzipien, insofern die Berufsgenossenschaften *fachlich*, die GA. ganz überwiegend *territorial* orientiert ist. Das hat zur Folge, daß der GAB. innerhalb seines Bezirks

[1]) Reich und Länder, 1. Sonderheft: Die Organisation der staatlichen Gewerbeaufsicht, Stuttgart 1928.

für sämtliche Gewerbebetriebe mit Ausschluß der land- und forstwirtschaftlichen, der See- und Handelsschiffahrt und dergl. zuständig ist, während der technische Beamte der Berufsgenossenschaften auf demselben Raum nur die seiner Berufsgenossenschaft angeschlossenen Betriebe zu betreuen hat, dafür aber in seinem Wirkungskreis in der Regel auch auf andere Gewerbeaufsichtsbezirke übergreift.

Ist im allgemeinen ein Entgegenarbeiten beider Aufsichtsorgane auch vermieden, so hat doch die latente Gefahr unerquicklicher Reibungen die Einfügung des § 886 a in die RVO. geboten erscheinen lassen, worin dem Reichsarbeitsminister mit Zustimmung des Reichsrats die Ermächtigung erteilt wurde, die zur Garantie ihrer Zusammenarbeit erforderlichen Vorkehrungen zu treffen. Ein Bedürfnis, von ihr Gebrauch zu machen, hat sich bis jetzt nicht herausgestellt, wohl mit aus dem Grunde, weil eine andere Einrichtung, nämlich die Vereinbarungen betr. „die Gemeinschaftsarbeit bei der Durchführung der Unfallverhütungsvorschriften" nach einem Erlaß des Reichsarbeitsministers vom 28. Dezember 1925 (RABl. 1926 S. 15) ganz erfreuliche Resultate gezeitigt hat [1]).

Inhalt dieser Vereinbarungen ist:

1. die Bekanntgabe von Name und Wohnsitz der technischen Aufsichtsbeamten an die höheren Verwaltungsbehörden und über diese an die GA.-Aemter.
2. die Ermöglichung und Durchführung gemeinsamer Betriebsbesichtigungen durch technische und staatliche Aufsichtsbeamte, als deren Voraussetzung die Einreisemitteilung des technischen Aufsichtsbeamten an den leitenden GAB. notwendig erscheint,
3. die möglichste Vermeidung von Besichtigungen der gleichen Betriebe durch staatliche und technische Aufsichtsbeamte der Berufsgenossenschaften zwecks Ueberwachung der Unfallverhütung in zeitlich kurzen Abständen, falls nicht ein zwingender Grund vorliegt,
4. die Benachrichtigung des Vorstands der betreffenden Berufsgenossenschaft durch den GAB. a) über Anordnungen, die von Richtlinien der ihm erteilten Unfallverhütungsvorschriften abweichen, b) vor Erlaß von Verfügungen, um ihm Gelegenheit zu gutachtlicher Aeußerung zu geben.

Soviel der Anstrengungen zur Ueberwindung der aus dieser Nebeneinanderordnung der staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Aufsichtsorgane erwachsenden Schwierigkeiten — wenn teilweise auch mit gutem Erfolg — gemacht wurden, restlos konnten sie diese nicht aus der Welt schaffen. Es blieb vielmehr ein gut Stück dieser Frage ungelöst, die naturgemäß durch den Hinzutritt weiterer Instanzen zur Mitarbeit an der gemeinsamen Sache des Arbeitnehmerschutzes noch verwickelter werden mußte.

II. Die Polizei als Organ der Gewerbeaufsicht.

An der Wiege der Arbeiterschutzgesetzgebung finden wir bereits, wie sich aus der historischen Betrachtung der GA. ergab, nach den kurzlebigen Versuchen mit Lokalkommissionen, als das nächstliegende gegebene Werkzeug zur Aufsichtsübung die Polizeibehörden. Und wenn die Gewerbeordnungsnovelle vom 17. Juli 1878 in § 139 b auch besondere Aufsichtsbeamte in Gestalt der GAB. berief, so ließ derselbe Paragraph

[1]) Reich und Länder, S. 39.

die Polizeibehörden doch neben diesen als Aufsichtsorgane bestehen und sah die grundsätzliche Gleichberechtigung beider Aufsichtsträger vor, wobei es den Ländern nach Abs. 2 des Gesetzes überlassen blieb, die Ordnung der Zuständigkeitsverhältnisse zwischen GAB. und den ordentlichen Polizeibehörden vorzunehmen. Ging die Tätigkeit dieser zwei staatlichen Aufsichtsinstanzen ursprünglich bei Wahrung des Prinzips selbständiger und unabhängiger Besichtigungsvornahme ohne systematische Fühlungnahme nebeneinander her, so hat sich aus den Erfahrungen des praktischen Aufsichtsdienstes heraus allmählich eine Kompetenzabgrenzung herausgebildet, derzufolge die Ueberwachung vor allem der formellen Schutzvorschriften den Polizeibehörden zufiel, während den GAB. vornehmlich die Aufsichtsübung dort überlassen blieb, wo diese eingehende Kenntnisse technischer, arbeits-, sozial- und wirtschaftsrechtlicher sowie gewerbehygienischer Natur erheischte. Es vollzog sich mit anderen Worten eine Verlagerung der Aufsichtszuständigkeit zugunsten der GAB, wogegen die Polizeibehörden zu Hilfsorganen der letzteren mit beschränkterem Wirkungskreis herabsanken, der sich in der Hauptsache in so ziemlich allen Ländern auf folgende Aufgaben erstreckt:

1. auf die Kontrolle der Arbeitszeitvorschriften in technisch unkomplizierten Betrieben, wie Sonntagsruhe und Ladenschluß in Metzgereien, Bäckereien, Gastwirtschaften, im Verkehrsgewerbe und dergl.,
2. auf die Ueberwachung der Bestimmungen betr. Aushänge, Arbeits- und Lohnbücher, Verzeichnisse u. a. m.,
3. auf die Sammlung von Unterlagen für die Betriebs- und Arbeitnehmerstatistik,
4. auf Nachrevisionen von Gewerbebetrieben, in denen sich Anstände wegen Nichtbeachtung von technisch einfachen Schutzmaßnahmen ergeben hatten, und Berichterstattung über den vorgefundenen Tatbestand.

Außerdem sind die Polizeibehörden fast durchweg nach den landesrechtlichen Dienstanweisungen gehalten, den GAB. bei Ausübung ihres Amtes unter die Arme zu greifen. So bestimmt die preußische Dienstanweisung vom 23. März 1892 in ihrem § 11,[1]) den Aufsichtsbeamten bei der Besichtigung von Anlagen Beistand zu leisten und auf Verlangen derselben Schriftstücke vorzulegen, und ähnlich lauten auch die Anweisungen der übrigen Länder.

Doch konnte auch die gezeigte Kompetenzabgrenzung die Möglichkeit von Doppelarbeit nicht vollständig ausschließen, denn einmal blieb es den GAB. unbenommen, auch ihrerseits, also neben den ordentlichen Polizeibehörden die Kontrolle über die Durchführung der besagten Formvorschriften vorzunehmen, sodann aber auch die Verpflichtung zur Vornahme periodischer Revisionen von gewerblichen Anlagen von Amts wegen, d. h. neben der Aufsichtsübung durch GAB. bestehen[2]).

Noch eine Feststellung mag in diesem Zusammenhang hier ihren Platz finden: eine Abbröckelung in der polizeilichen Zuständigkeit war außer in der Sphäre der Aufsichtsausübung auch im Bereich der Durchführung des Arbeitnehmerschutzes eingetreten. Die Entwicklung hat nämlich dahin geführt, „daß die GAB. in einem großen Teil des Reiches aus begutachtenden und die zuständigen Verwaltungsbehörden anregenden Organen zu selbstentscheidenden und verfügenden Behörden durch Uebertragung der Zuständigkeit als untere Verwaltungsbehörde (insbesondere

[1]) Siehe Dr. Erich Reitzel, Gewerbeaufsicht und Polizei, S. 1. u. 2.
[2]) Siehe Verwaltungsarchiv 33 S. 297/8.

im Sinne der §§ 105 c Abs. 4, 105 f, 134 e, 134 f, 138 a, 139 GO.) erhoben worden sind“ [1]), d. h. das den Aufsichtsbeamten nach § 139 b GO. zustehende, jedoch vorenthaltene polizeiliche Verfügungsrecht wurde ihnen nach und nach verliehen, so in Hamburg durch Senatsverfügung vom 4. Mai 1908, in Preußen durch Ministerialerlaß vom 10. Januar 1914, in Sachsen durch Ministerial-VO. vom 14. Juli 1908 bezw. VO. vom 3. November 1922 über den Geschäftsbereich und die Geschäftsführung der GA.-Aemter (Sächs. Ges. Bl. S. 595 ff.), in Baden durch VO. vom 2. Dezember 1920 (§ 5), in Thüringen durch Dienstanweisung vom 27. März 1923, in erweiterter Form in § 53 der Landesverwaltungs-VO. vom 10. Juni 1926. Wenn Bayern und Württemberg in diesem Belange noch abseits stehen, so ist doch auch hier das hergebrachte Prinzip an vielen Stellen durchlöchert [2]).

Sicherlich ist durch diese Regelung eine merkliche Verwaltungsvereinfachung erreicht worden, indem der nach der früheren Praxis des ausschließlichen Verfügungserlasses durch die Polizeibehörden recht erhebliche Schriftverkehr mit allen seinen Verzögerungsmomenten und Konfliktgefahren zwischen diesen und den GAB. entbehrlich wurde. Allem nach hat diese Neuorientierung auch der unparteiischen Stellung der GAB. zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern keinen Abbruch tun können, so daß unter Berücksichtigung der weiteren Tatsache, daß in sachlicher Erweiterung ihrer Zuständigkeit die GAB. in den meisten deutschen Ländern nach § 155 Abs. 2 GO. zu „unteren Verwaltungsbehörden“ im Sinne der §§ 105 c Abs. 4, 105 f, 134 e, 134 f, 138 a Abs. 1 u. 5 und 139 Abs. 1 GO. erklärt worden sind, das Urteil über die Entwicklung, die die Dinge in dieser Beziehung genommen haben dahin zusammengefaßt werden kann, daß damit eine „logische Fortbildung“ des Instituts der GA. sowie eine „sachlich tief begründete, sowie im Interesse einer Verwaltungsvereinfachung und -verbilligung sehr zu begrüßende Regelung“ [3]) geschaffen wurde.

Wohl wurden die Unzuträglichkeiten, welche die Gleichordnung von Polizei- und GA.-Behörden als aufsichtsführende Organe in sich barg, durch die verschiedensten Maßnahmen zu paralysieren versucht, ein reibungsloses Ineinanderspielen beider Organe, verbunden mit völliger Ausmerzung von Doppelarbeit konnten alle bisherigen Bemühungen ebensowenig gewährleisten wie das zwischen staatlicher und genossenschaftlicher Aufsicht der Fall ist.

III. Die Dampfkesselüberwachungsvereine als Organe der GA.

Damit ist die Reihe der auf dem Gebiet der Durchführung des Arbeitnehmerschutzes zusammenwirkenden Organe noch nicht abgeschlossen; als ferneres Glied fügt sich vielmehr zunächst noch das Sondergebiet der Dampfkesselaufsicht ein. Unter Dampfkessel versteht die VO. vom 7. Dezember 1908 in deren § 1 Ziff. 1 „alle geschlossenen Gefässe, die den Zweck haben, Wasserdampf von höherer als der atmosphärischen Spannung zur Verwendung außerhalb des Dampfentwicklers zu erzeugen.“

Ohne weiteres erhellt aus der Definition des Begriffes bereits die mit der Anwendung dieser Apparate für die Arbeitnehmerschaft und die

---

[1]) v. Landmann, Kommentar zur GO 1925, 2. Bd. S. 671. Siehe auch Poerschke, a. a. O. S. 193.

[2]) Siehe dazu 50 Jahre GA in Württemberg, S. 22/23.

[3]) Reich und Länder, S. 34. und 36.

nächste Umgebung verbundene Gefahr, der der Gesetzgeber nicht gleichgültig gegenüberstehen konnte.

In Preußen ergingen zunächst Vorschriften über Sicherheitsmaßnahmen, die bei Anlage und Betrieb der Kessel zu beachten waren; bald stellte sich jedoch das Bedürfnis zu regelmäßig wiederkehrender zunächst nur „äußeren" Untersuchungen der Dampfkessel auf ihre Sicherheit heraus, zu deren Durchführung die königlichen Kreisbaubeamten bestellt wurden. Bald traten private Dampfkesselüberwachungsvereine ins Leben, die sich neben den Kreisbaubeamten betätigten; sie gewannen an Bedeutung besonders nachdem am 13. Juni 1884 ihr Zusammenschluß zum „Zentralverband der preußischen Dampfkesselüberwachungsvereine" erfolgt war; allein ganz vermochten sie sich erst im Jahre 1897 bezw. 1900 durchzusetzen, wo ihnen die Ueberwachung der Landwirtschafts- und Schiffskessel bezw. die ausschließliche Kesselüberwachung — auch der Nichtvereinsmitglieder — übertragen wurde, nachdem der Versuch des Jahres 1891, die GAB. mit der Nachfolgerschaft der Kreisbaubeamten zu betrauen, fehlgeschlagen war, deshalb, weil die GAB. infolge der dadurch bedingten Arbeitsüberlastung ihren eigentlichen Aufgaben nicht mehr nachkommen konnten. So die Entwicklung in Preußen, von der sich die in den übrigen deutschen Ländern nicht wesentlich unterschied. Reichsrechtlich wurden die Belange der Dampfkesselüberwachung in den §§ 24 und 25 der GO. geregelt, die ihre Ergänzung und Weiterführung durch die Gesetze vom 17. Dezember 1908 über „die allgemeinen polizeilichen Bestimmungen für die Anlegung von Landdampfkesseln" und für „die Anlegung von Schiffsdampfkesseln" (RGBl. 1909 S. 3 ff. u. S. 51 ff.) fanden, wozu noch abändernde Bekanntmachungen unterm 5. August 1914 und 30. Jan. 1919 ergangen sind.

Die von Reichs wegen getroffenen Bestimmungen ließen den Ländern jedoch weitgehendsten Spielraum in der Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens und der Ordnung des Dampfkesselüberwachungsdienstes (s. bes. §§ 20 Abs. 2, 17 Abs. 4 des Gesetzes vom 17. Dezember 1908), sodaß die zur Erzielung einer geschlossenen Einheitlichkeit zwischen den Einzelregierungen getroffenen „Vereinbarungen über die Genehmigung, Untersuchung und Revision der Dampfkessel" sich nicht recht auswirken konnten.[1])

Die Genehmigungserteilung liegt fast durchweg in der Hand der unteren Verwaltungsbehörden mit Ausnahme von Thüringen, wo sie durch die GA.-Behörde erfolgt, während dieser sonst nur ein Mitwirkungsrecht insoweit zusteht, als ihre Stellungnahme in Fragen des Arbeitnehmerschutzes in Betracht kommt. Sie hat lediglich zu prüfen, ob die geplante Neuanlage bezw. die beabsichtigte Veränderung einer schon vorhandenen Anlage den Arbeiterschutzvorschriften entspricht.

Soweit das Genehmigungsverfahren. Die Durchführung der Dampfkesselüberwachung bietet ein buntscheckiges Bild, denn es bestehen nicht weniger als vier Möglichkeiten zur Ueberwachung der Kessel im „Betrieb", die alle oder teilweise in jedem der einzelnen Länder anzutreffen sind,[2]) und zwar

1. staatliche Ueberwachung durch Staatsbeamte, eine Regelung, wie sie in Sachen für Dampfmotorschiffe und die Kessel der selbstbewegten Lokomotiven getroffen ist, deren Kontrolle durch die GAB. vorgenommen wird,

---

[1]) Siehe dazu Soziale Praxis, Jahrgang XXXVIII Sp. 165.
[2]) Siehe Reich und Länder, S. 43.

2. Ueberwachung „im staatlichen Auftrag" (den Nichtmitgliedern gegenüber) durch Dampfkesselüberwachungsvereine für die Preußen, Bayern, Sachsen und Württemberg in Betracht kommen,
3. Vereinsüberwachung durch Dampfkesselüberwachungsvereine (den Mitgliedern gegenüber). Diese Art der Ueberwachung ist die üblichste und in allen deutschen Ländern mit Ausnahme Hamburgs zuhause, endlich kommt als letzter Fall noch
4. die Eigenüberwachung vor, jedoch nur in Preußen und zwar in ganz besonders vertrauenswerten Betrieben. Hier geschieht die Beaufsichtigung auf Grund staatlicher Ermächtigung durch besondere Ingenieure der betreffenden Betriebe.

Die Aufsichtstätigkeit der GAB. bei der Dampfkesselüberwachung — und das interessiert hier in erster Linie — tritt anderen Aufsichtsorganen gegenüber zwar stark in den Hintergrund; sie kommt aber dort mehr zur Geltung, wo es sich über den Rahmen der Dampfkesselüberwachung hinaus um die Aufsichtsausübung über Anlagen handelt, die hinsichtlich ihrer Gefährlichkeit den Dampfkesseln verwandt sind. Als solche sind zu nennen: Dampffässer, Gefässe für verdichtete und flüssige Gase, Acetylenanlagen, Aufzüge, Mineralwasserapparate u. dergl. In Sachsen und Hamburg unterstehen diese der ausschließlichen Beaufsichtigung durch GAB. oder allenfalls noch der Polizeibehörden. Aber auch in den übrigen Staaten ist der GA. weitgehendes Aufsichtsrecht eingeräumt.

So unbedeutend die Kompetenzen der GAB. in Sachen der Dampfkesselüberwachung sind, die, wie schon angedeutet, die allgemeine Zuständigkeit aus den §§ 120 a und 139 b GO. kaum, und dann höchstens in einzelnen Ländern, überschreiten, Reibungsflächen, Unklarheiten, Uneinheitlichkeiten liegen immerhin im Bereich der Möglichkeit; und die bestehende Ordnung der Dinge ist weit entfernt, einen Idealzustand zu verwirklichen.

IV. Die Betriebsräte als Gewerbeaufsichtsorgane.

Die revolutionäre und nachrevolutionäre Entwicklung hat dem Rätegedanken nachhaltig zum Durchbruch verholfen. Vor allem im Sozialrecht hat er sich Heimatrecht erkämpft, und so nimmt es nicht wunder, daß wir heute die Betriebsräte auch dort tätig finden, wo es gilt, die Ideen des Schutzes der Arbeit in die Wirklichkeit umzusetzen.

Die rechtliche Grundlegung für die Mitarbeit der Betriebsräte an der Durchführung der bestehenden Schutzbestimmungen enthalten die §§ 66 Ziff. 8 bezw. 78 Ziff. 6 des Betriebsrätegesetzes mit folgender Fassung: „Der Betriebsrat (Gruppenrat) hat die Aufgabe, auf die Bekämpfung der Unfall- und Gesundheitsgefahren im Betrieb zu achten, die GAB. und die sonstigen in Betracht kommenden Stellen bei dieser Bekämpfung durch Anregungen, Beratung und Auskunft zu unterstützen, sowie auf die Durchführung der gewerbepolizeilichen Bestimmungen und der Unfallverhütungsvorschriften hinzuwirken."

Wie aus dem Wortlaut des Gesetzestextes hervorgeht, ist der Betriebsrat als Verbindungsmann der eigentlichen Aufsichtsorgane, doch nicht minder als permanenter Mitgarant des Gesetzeswillens innerhalb des Betriebes gedacht, wo er dazu berufen ist, „die Arbeitskollegen auf die Berufsgefahren hinzuweisen, ihnen Ratschläge zu geben, die Nichtbeachtung von Schutzvorschriften zu verhindern und neueintretende und

vor allem jugendliche Arbeiter über die Gefahren des Betriebs zu informieren."[1]) Er hat die Arbeiterschaft zur Selbsthilfe zu erziehen in Sachen, die den Schutz ihrer Gesundheit und ihres Lebens betreffen und ihre Interessen in dieser Hinsicht auch dem widerstrebenden Arbeitgeber gegenüber zu vertreten und ihn für den Gedanken zu gewinnen, daß „der Arbeiterschutz seine restlose Lösung nur in sinngemäßer Zusammenarbeit aller maßgebenden Faktoren auf diesem Gebiete finden kann"[2]).

Es liegt auf der Hand, daß Konfliktsmöglichkeiten zwischen den Betriebsräten und den übrigen Aufsichtsträgern so gut wie ausgeschlossen sind, ja im Gegenteil ein Hand in Hand arbeiten mit ihnen durch die ganze Art ihrer Einordnung in die Arbeiterschutzführung gewährleistet ist. Endlich sei auch noch auf

V. die Beauftragten der Innungen und Handwerkskammern als Organe der GA.

hingewiesen, denen der Gesetzgeber in den §§ 94c Abs. 1 und 103n GO. gewisse Aufsichtsbefugnisse zuerkannt hat.

Ihre Tätigkeit berührt sich mit der der GAB

1. hinsichtlich der Handwerksbetriebe bei der Durchführung der Sonntagsruhe, des Achtstundentages und des Gefahrenschutzes,
2. hinsichtlich der Motor- und Konfektionswerkstätten und der Werkstätten der Tabakindustrie bei der Durchführung des Kinder-, Jugendlichen- und Frauenschutzes.

§ 5.

Die Differenzierung im Körper der staatlichen GA.

Der vorausgehende Abschnitt in der Schilderung des geschichtlichen Werdegangs der GA. hat uns mit einer Reihe von Einrichtungen bekannt gemacht, die, mögen sie ihr Dasein sonst auch den mannigfachsten Ursachen und Bestimmungen verdanken, in der gemeinsamen Aufgabe des Vollzugs des Arbeiterschutzrechtes sich — nicht immer freundlich und friedlich nachbarlich — begegnen.

Um den historischen Teil zum Abschluß zu bringen, sei im folgenden der Blick nun noch auf Erscheinungen im Bereich der GA. gerichtet, die aus tastenden Versuchen um die Jahrhundertwende heraus heute zur Weiterbildung und Vollendung drängen. Wenn es einem gesunden Organismus eigentümlich ist, daß die ihm immanenten Kräfte zur Fortentwicklung treiben, so mußte auch das soziale Recht in Sachen der GA. — — wollte es nicht das Odium inneren Kränkelns auf sich laden — mit Notwendigkeit zu neuen Bildungen führen, die in dem nacheinander erfolgenden Eintritt von Arbeitern, Frauen, Aerzten, Handelskontrolleuren in dieselbe neben die technisch wissenschaftlich vorgebildeten Gewerberäte als äußerer Ausdruck der „Differenzierung und Kultivierung" der GA. auszudeuten sind.

I. Frauen in der Gewerbeaufsicht.

Das geradezu besorgniserregende Tempo, in dem die Entwicklung der deutschen Industrie voranschritt, hatte mit unabweisbarer Logik zu

1) Gewerkschafts-Zeitung, 39, Jahrgang 1929.
2) s. dazu Soziale Praxis, Jahrg. XXXII, Sp. 627.

einer stetigen Vermehrung des weiblichen Arbeitsheeres führen müssen. Parallel mit der gesteigerten Verwendung von Frauen im gewerblichen Leben ging auch der Ausbau eines besonderen Arbeiterinnenschutzes, der sich aus der seelischen und konstitutionellen Eigenart der Frau ergibt. Was lag da näher, als zur Ausübung dieses Schutzes, zum mindesten aber zur Mitarbeit, selbst wieder Frauen zu berufen? So einfach und folgerichtig der Gedanke des weiblichen Arbeitsinspektorats an sich war, so stark hat er die Geister entzündet und die Gemüter, die sich im Streit der Meinungen mit Für und Wider für ihn einsetzten, in Wallung gebracht. Die Befürworter des weiblichen Arbeiterinspektorats, die sich in der Hauptsache aus drei Lagern, nämlich

1. aus der Arbeiterinnenschaft, 2. aus der Frauenbewegung, 3. aus den Kreisen der wissenschaftlichen Sozialpolitiker [1]) rekrutierten, verfochten ihre Ideen mit mehr oder weniger Geschick, jedoch mit größter Beharrlichkeit und Hingabe in öffentlichen Versammlungen, in den Parlamenten, in Fach- und wissenschaftlichen Schriften, in der Interessenten- und Tagespresse.

Die theoretische Begründung, die sie ihrer Forderung von der Notwendigkeit einer weiblichen Aufsicht gaben, gipfelte — von den dehnbarsten Billigkeits- und Gerechtigkeitsargumenten abgesehen — einmal in der Vertrauensfrage, daß nämlich bei hygienischen und sittlichen Mißständen das weibliche Schamgefühl der Frau dem Manne gegenüber sich größte Zurückhaltung auferlege, dann darin, daß die industriell beschäftigten Arbeiterinnen ein Recht auf weibliche Vertrauenspersonen haben, „die ihren besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen größeres Verständnis entgegenbringen, als das bei Männern in der Regel vorausgesetzt werden kann," wobei in erster Linie an die Stellung der Frau als Mutter und ihre daraus resultierende Bedeutung für das Wohl der Gesamtheit gedacht ist. „Mehr als irgend eine soziale Maßnahme läßt sich alles, was für Frauen getan wird, rechtfertigen mit dem Hinweis auf das Wohl der Gesamtheit. Weil wir Mütter brauchen, die dem Staat an Leib und Seele gesunde Kinder erziehen, müssen wir jemand haben, der gewissenhaft darüber wacht, daß unsere Mädchen und Frauen unter möglichst gesunden Bedingungen arbeiten, daß ihre Umgebung nicht den Sinn für Reinlichkeit, Ordnung und Sitte in ihnen ertötet." [2]) Als wichtiges Moment wird auch ins Feld geführt, daß es „sehr viel leichter den Frauen als den Männern möglich sein wird, Einblicke in die intimeren Lebensverhältnisse, in die spezifischen Einwirkungen der Fabrikarbeit auf die Gesundheit der Arbeiterinnen zu gewinnen, um für die Umgestaltung bezw. Weiterbildung des Arbeiterschutzes mit Vorschlägen dienen zu können."

Wenn diese Argumente auch nicht ausnahmslos durchschlagende Ueberzeugungskraft besaßen — besonders was das intimere Verhältnis der Arbeiterin zur Inspektorin angeht, das die Amerikanerin Kelley mit den dürren Worten abtut: Derartige Dinge (gesundheitliche und sittliche Fragen) behandeln die Arbeiterinnen als Privatsache —, so galt das gleiche von den Einwänden, die gegen die weibliche Gewerbeinspektion erhoben wurden. Es wurden gegen sie namentlich Mangel gründlicher technischer Vorbildung, körperlicher Widerstandskraft gegen die Anstrengungen der Dienstreisen und an Objektivität zur Beurteilung von Tat-

---

[1]) s. Henseleit, a. a. O. S, 18 ff.

[2]) Arbeiterfreund, Jahrg. 43 S. 272. Die Gewerbeaufsicht von Professor Arthur Esche.

beständen, denen sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit begegnen mußten, geltend gemacht[1]) Die Richtigkeit oder Verkehrtheit dieser Auffassung hing natürlich ganz von der Ausgestaltung, die das weibliche Inspektorat erfahren sollte, ab. Aber gerade in diesem Punkte, der Frage des Einbaus der weiblichen Aufsicht in den Verwaltungsapparat bezw. der GA. und der Zumessung ihres Aufgabenkreises taten sich die eigentlichen Schwierigkeiten auf, um die sich die Vorkämpfer und Befürworter des Fraueninspektorats herumzudrücken suchten, auf die andererseits ihre Widerparter, GAB., Parlamente und Regierungen gerne mit größtem Nachdruck zur Verteidigung ihrer Thesen hinzuweisen pflegten. Aus einem Chaos von Meinungen und Gegenmeinungen, von Für und Wider ist aber doch, besonders seit nach Einführung der Konfektionswerkstätten-VO., des Kinder- und Heimarbeiterschutzgesetzes, für deren Vollzug die Mitarbeit von Frauen wünschenswert erschien, maßgebende Stellen von oft vorgefaßten Meinungen allmählich abrückten und sich sachlichen Erwägungen zugänglicher zeigten, als lebendige Wirklichkeit das weibliche Gewerbeinspektorat hervorgegangen.

Die einzelnen Bundesstaaten haben je nach dem Charakter ihrer Verwaltungsmaschinerien und der subjektiven Einstellung ihrer Regierungen zu den Dingen den ganzen Fragenkomplex (Umfang der Tätigkeit, organisatorische Eingliederung in die Verwaltung, Ausbildung, Befugnisse, Anstellung usw. der Beamtinnen) einer ihrer individuellen Eigenart entsprechenden Lösung zugeführt.

Die geringe Elastizität des preußischen Systems war der Aufnahme dieser neuartigen Schöpfung nicht gerade günstig. Von 1900 ab finden wir erst versuchsweise in einigen Großstädten, dann sporadisch auch in den Provinzen weibliche Beamtinnen als Assistentinnen bei lokalen Inspektionen tätig.

Bayern stellte 1898 zwei „Funktionärinnen" diätarisch an, deren Wirksamkeit, solange nicht jede Lokalinspektion ihre eigenen Beamtinnen hatte, sich über das ganze Land erstreckte. 1900 erfolgte ihre Ernennung zu Assistentinnen; ihre Zahl erfuhr eine langsame, aber stetige Vermehrung sodaß heute in jedem Bezirk eine solche Beamtin tätig ist.

Sachsen begann 1900 mit dem Experiment von weiblichen Vertrauenspersonen für jede der fünf Kreishauptmannschaften, das zu 80 Proz. fehlschlug und nur dort von Erfolg war, wo eine entsprechende Persönlichkeit die Sache in die Hand nahm, sodaß man bereits 1904 zur ordentlichen weiblichen Gewerbeinspektion überging. Als Spezialgebiet wurde ihnen — eine sächsische Eigentümlichkeit — die Durchführung des Kinderschutzgesetzes, daneben auch der sonstige Kinder-, Jugendlichen- und Frauenschutz zugewiesen; aber über den Assistentinnencharakter kam ihre Stellung auch in Sachsen nicht hinaus. Die neue Dienstanweisung vom 23. Juni 1921 brachte eine Erweiterung ihres Aufgabenkreises und Aenderungen auch in organisatorischer Hinsicht.

Ebenso wie Sachsen hat auch Württemberg mit einem Vertrauenspersonenversuch angefangen. Württembergs zentralistische Organisation der GA. hatte die Ausbildung dieses Systems besonders nahegelegt. 1899 wurde der württembergischen Organisation eine erste weibliche Hilfskraft eingefügt für das ganze Land. Ende 1928 waren drei weibliche Aufsichtsbeamtinnen mit teilweise gehobener Assistentenstellung tätig.

---

[1]) Henseleit, a. a. O. S. 31

Die badische Regelung weicht von der aller übrigen Länder insofern ab, als hier „das Wörishoffersche Ideal der selbständigen und verantwortlichen weiblichen Aufsichts- und Forschertätigkeit“ [1]) durch die Anstellung einer akademisch vorgebildeten Beamtin verwirklicht ist, während die übrigen Länder die Mitarbeit der Frau an den Aufgaben der GA. nur in der Form der unselbständigen Assistentin kennen, wobei natürlich diese in den verschiedensten Nuancierungen vorkommt.

Was die Vorbildung der GA.-Beamtin — von der der akademischen Beamtinnen sei wegen der Vereinzelung des Falles abgesehen — anlangt, so zeigt diese ein buntes Bild; aber negativ läßt sich sagen, daß nirgends bestimmte Forderungen für ihre Ausbildung gestellt wurden. Am besten gibt die Wünsche der Regierungen hinsichtlich des „Mitgebringes“ ihrer Anwärterinnen die klassische Formulierung, die einmal für Württemberg geprägt worden ist, wieder: „Bei der Anstellung der Assistentinnen wird nicht auf eine spezielle sozialpolitische oder technische Bildung gesehen, sondern vielmehr auf eine gute Allgemeinbildung und auf praktische Lebenserfahrung, sowie auf Intelligenz und sicheres gewandtes Auftreten.“ [2])

Als Hauptinspektionsgebiete haben sich für die Frau im GA.-Dienst durchweg das Konfektionsgewerbe, die Hausindustrie — hier besonders der Kinderschutz —, das Gast- und Schankwirtschaftsgewerbe im Süden, die großen Fabrikationsbetriebe mit überwiegender weiblicher Belegschaft und technisch einfacherer Einrichtung namentlich in Preußen herausgebildet. Außer dem besonderen Frauen- und Jugendlichenschutz wurde ihnen auch die Ueberwachung aller anderen Schutzvorschriften anvertraut, namentlich solche formeller Art, wie Verzeichnisse, Aushänge und dergl., dann Arbeitsordnungen, Lohnschutzvorschriften u. a. m.

Ueber die berührten Gebiete hinaus betätigen sich die GA.-Beamtinnen auch fürsorgerisch und wohlfahrtspflegerisch; es drängt sich diese Art der Betätigung bei der Flüssigkeit der Grenzen zwischen diesem und ihrem eigentlichen Arbeitsfeld von selbst auf. Ferner sei an die sozialpädagogische Tätigkeit der GA.-Beamtin erinnert, die in der Abhaltung von Vorträgen zum Ausdruck kommt und inhaltlich Fragen mannigfachster Art zum Gegenstand haben, wie Arbeiterschutz, Kinderschutz, Wohlfahrtseinrichtungen und dergl. Endlich stellt die GA.-Beamtin auch in der Mitarbeit an den sozialen Forschungsaufgaben der GA. ihren „Mann“, etwa bei der jährlichen Untersuchung von Spezialfragen als da sind: die Fabrikarbeit verheirateter Frauen, Ausbildungsmöglichkeit jugendlicher Arbeiterinnen im Haushalt und im Kochen und dergl. mehr.

Die Beurteilung der Leistungen der GA.-Beamtin zeigt sich in den verschiedensten Schattierungen, von versteckter Ablehnung über nichtssagende Zurückhaltung zu rückhaltloser Anerkennung. Faßt so der preußische Minister Delbrück 1906 seine Meinung über den Wert oder Unwert der weiblichen Gewerbeinspektion in die farblosen Worte: „im großen und ganzen haben sie den Anforderungen entsprochen, die man an ihre Leistungen gestellt hat. Sie haben aber im großen und ganzen auch auf ihrem Spezialgebiet nicht mehr und nicht weniger geleistet als ein männlicher GAB. auch leisten würde. Also alles in allem: das Experiment ist in beschränktem Umfang zur Zufriedenheit ausgefallen“ [3]), so setzt sich Gertrud Henseleit in ihrer sachlich und formell gleich gediegenen und

---

[1]) Henseleit a. a. O. S. 72.
[2]) Schäffer, a. a. O. S. 77.
[3]) Jellen, a. a. O. S. 75.

gründlichen Arbeit „Das weibliche Arbeitsinspektorat" recht überzeugend für die Ehrenrettung der Inspektorinnen ein, und sie kann zur Erhärtung ihres Standpunktes sich auf das Zeugnis eines namhaften GAB. berufen, der sich zu dieser Sache dahin äußert, daß „die weiblichen Beamten sich bewährt, und die Gewerbeinspektoren, unter denen sich lange Zeit nicht geringer Widerstand gegen die weibliche Aufsicht geltend machte, sich mit ihnen gut abgefunden haben und die weiblichen Beamtinnen meist geschätzte Mitarbeiterinnen geworden sind." [1]) Und als unverdächtigstes Moment spricht die langsame, aber stetige Verschiebung in der Beamtenzahl zugunsten der weiblichen Anteilsziffer für die Richtigkeit ihres erarbeiteten Resultats.

II. Arbeiter in der Gewerbeaufsicht.

Zum ersten Mal taucht der Gedanke, auch Arbeiter in den GA.-Dienst zu übernehmen, wenn auch nur andeutungsweise, im Bericht der Düsseldorfer Regierung an den preußischen Minister von Altenstein auf, kehrt in der Verfügung des Kultministers Eichhorn an sämtliche preußische Regierungen vom 5. Januar 1845 konkretisierter wieder und wird nach und nach von allen interessierten Kreisen aufgegriffen; an vorderster Stelle natürlich von der Arbeiterschaft selbst, die in ihren Standesorganisationen diese Idee mit Nachdruck propagierte und ihre Diskussion in politischen und außerpolitischen Körperschaften, in Wort und Schrift, lebhaft betrieb. In verschiedenen Parlamenten fand sie begeisterten Widerhall; besonders in Süddeutschland begegnete der Sache viel Sympathie, während sich Preußen ablehnend verhielt. Hier konnte man sich nicht von der Vorstellung freimachen, daß Assistenten aus den Arbeiterkreisen deren politischen Organisationen nur Handlangerdienste leisten und den Einflüssen ihrer Berufsgenossen allzu leicht unterliegen würden. Ganz unberechtigt waren diese Ueberlegungen freilich nicht: „es ist nicht leicht, für eine derartige Betätigung geeignete Personen zu finden, denn hiefür sind reife Männer erforderlich, die sich durch unparteiisches und geschicktes Benehmen einer Vertrauensstellung zu erwerben verstehen." [2]) Gegen die Verwendung von Arbeiterinspektoren schien auch der Umstand zu sprechen, daß ihnen im allgemeinen „das erforderliche Maß von technischen Kenntnissen, allgemeiner Bildung und feinem Takt", [3]) die den Gewerbeinspektoren eignen müssen, abgeht und daß ihre Heranziehung nur für solche Betriebsarten in Frage kommen kann, für die sie aus eigener Betätigung gesammelte Erfahrungen mitbringen können.

Soviel der Einwände aber auch gegen die Neuerung erhoben wurde, sie verloren alle ihre Spitze durch die Erfahrungen, die man dort mit ihr machte, wo sie zur Einführung gekommen war: „durch die Anstellung von Männern aus den Arbeiterkreisen ist zweifellos das gute Einvernehmen zwischen Gewerbeinspektion und Arbeiterschaft weiter gefestigt, das Vertrauen der Arbeiter zu der Aufsichtsbehörde gesteigert und damit die Tätigkeit der Beamten gefördert worden," andererseits „üben sie den Arbeitgebern gegenüber ihre Tätigkeit in sachlicher und einwandfreier Weise aus." [4])

---

[1]) Henseleit, a. a. O. S. 104.

[2]) Denkschrift des Vereins deutscher Gewerbeaufsichtsbeamten von 1919, S. 7.

[3]) Reuß, a. a. O. S. 89/90.

[4]) s. Reuß, a. a. O. S. 93.

Dazu kam die praktische Einverleibung von Arbeiterassistenten in den Aufsichtskörper einer greifbar naheliegenden Forderung der an ihrem Schutz höchst persönlich interessierten Arbeiterklasse entgegen und vollzog damit einen Akt der Billigkeit, was noch den offenkundigen Vorteil hatte, daß der akademisch gebildete Inspektor eine fühlbare Entlastung von solchen Aufgaben erfahren konnte, die keine tiefere Schulung zur Voraussetzung haben. Als solche sind zu nennen: die Besichtigung technisch einfacher Fabrikationsbetriebe, die Kontrolle formeller Polizeivorschriften, Nachbesichtigungen, die sonstdie Polizei besorgte und dergl. mehr [1]). Mit der Zuweisung solcher mehr nachgeordneter Funktionen begegnet sich der männliche Unterbeamte — der sich auch wieder in zwei Stufen, die des einfachen und gehobenen Unterbeamten — differenziert, mit der Aufsichtsbeamtin auf weiter Strecke in derselben Tätigkeitssphäre.

Auf der internationalen Arbeitskonferenz in Genf 1923 (5. Tagung) wurde die Beteiligung von Arbeitern in der GA. grundsätzlich anerkannt und festgestellt, daß in einzelnen Ländern, wo sie schon besteht, gute Erfahrungen damit gemacht wurden.

Nacheinander wurden dem einfachen Arbeiter in Bayern 1897, in Württemberg 1903, dem „besseren Angestellten mit technischer Mittelschul- oder Fachbildung" in Baden (1896) das Eintrittstor in den GA.-Dienst geöffnet. „Preußen als traditioneller Hüter der Idee von der Einheit der staatlichen Polizeiverwaltung machte den Beschluß." [2])

Seit jener Zeit ist der „Arbeiterinspektor" in allen deutschen Ländern in nicht unbeträchtlicher Zahl im GA.-Dienst vertreten. Besonders in Sachsen erfuhr der Ausbau der GA. außerordentliche Förderung. Richtunggebend war hier die VO. vom 12. Oktober 1921 über die Vorbildung, den Vorbereitungsdienst und den Befähigungsnachweis der sächsischen GAB. (Sächs. Gesetzblatt 1921 S. 339 ff.) Mit Befriedigung wird denn auch im Rückblick auf ein Jahrzehnt Arbeits- und Wohlfahrtsministerium festgestellt, „daß man sich mit Erfolg bemühte, die Zahl der nichtwissenschaftlichen Beamten und damit das aus dem unmittelbaren Arbeitsleben kommende Element in der GA. von Jahr zu Jahr vergrößern" [3]).

Es mag hier vielleicht am Platze sein, eine Uebersicht über die berufliche Herkunft der nicht wissenschaftlich vorgebildeten GA. bezw. Handelsaufsichtsbeamten in Württemberg, die als Gewerbe-(Ober)Inspektoren (-innen) und Gewerbe-(Ober-)Sekretäre (-innen) fungieren anzufügen. Nach dem Stand von Ende 1928 waren vorhanden: 2 (ehemalige) Mechaniker, 1 Eisendreher, 1 Schreiner, 1 Maschinenschlosser, 1 Maschinenarbeiter, 1 Magazinier, 1 Versicherungsbeamter, 1 Wirtschaftslehrerin, 1 höhere Lehrerin, 1 Fürsorgerin. [4]).

Welche Entwicklung die Dinge nehmen werden, läßt sich heute noch nicht absehen; ohne Zweifel wird die Frage von den politischen und wirtschaftlichen Machtverhältnissen der hier zur Entscheidung berufenen Faktoren beantwortet werden.

III. Der Arzt in der Gewerbeaufsicht.

Wie die Verwendung von Frauen und Arbeitern erscheint uns heute auch die Tätigkeit des Arztes in der GA. als selbstverständlich.

---

[1]) s. Denkschrift 1919 S. 7.

[2]) Henseleit, a. a. O. S. 145.

[3]) 10 Jahre Arbeits- und Wohlfahrtsministerium im Freistaat Sachsen, 1928. S. 43.

[4]) 50 Jahre GA in Württemberg, S. 49.

Wenn die erstmalige Zuziehung von Aerzten auch erst der jüngsten Vergangenheit angehört, so stammt doch die Idee selbst aus der Frühzeit der Gewerbeinspektion; schon in der preußischen Zirkularverfügung vom 28. Mai 1845 wird die Frage der ärztlichen Mitwirkung bei der GA. angeschnitten; im Laufe der Zeit wurde wiederholt auf die Notwendigkeit der Mitwirkung von Aerzten bei der GA. hingewiesen, mit der Begründung, daß eine Gefährdung von Leben und Gesundheit der Arbeiter nicht allein durch plötzlich eintretende Unfälle erfolge, denen durch eine geeignete Auswahl und Beschaffenheit und fachkundige Ueberwachung der technischen Betriebseinrichtung begegnet werden kann, sondern daß darüber hinaus durch „die fortdauernde Einwirkung von schädlichen Einflüssen auf den Organismus allmählich Gewerbekrankheiten entstehen können, zu deren Abwendung nicht der Techniker, sondern der gewerbehygienische Spezialist, der Arzt berufen sei." Zwar hat man dem Arzt — freilich mit Unterbrechung — das Mitwirkungsrecht bei der Konzessionierung lästiger Anlagen für die gewerbehygienischen Belange eingeräumt, man konnte ferner auf den medizinischen Sachverständigen nicht verzichten, wo es sich um die fortlaufende Untersuchung von gewerblichen Arbeitern in spezifisch gesundheitsschädlichen Betrieben handelte, aber in der weitergehenden Frage bezw. Forderung, zur Bearbeitung der hygienischen Seite der GA. eigens vorgebildete Gewerbehygieniker in den GA.-Dienst zu übernehmen, schieden sich die Geister. Es bestand wohl grundsätzliche Einigkeit darüber, daß die Sachkenntnis des Arztes für die Weiterbildung des Arbeiterschutzes zu verwerten sei, die Meinungen gingen aber da auseinander, wo es sich um das Maß der ärztlichen Mitwirkung und damit um die Art der Inbeziehungsetzung der hygienischen Sachverständigen zur GA. handelte. Das hing natürlich von der Wichtigkeit und Schwierigkeit, die man der Erkenntnis und Behandlung gewerbehygienischer Fragen zugestand, ab. Teilte man den Standpunkt des preußischen Ministers für Handel und Gewerbe (Delbrück), daß „die ganze Hygiene doch nicht ein Buch mit sieben Siegeln ist, daß es doch verhältnismäßig einfache Grundsätze und Gesichtspunkte sind, nach denen die Sache gehandhabt werden muß, die jeder intelligente GAB. begreifen kann und jeder GAB., der seinen Dienst tut, weiß," [1]) dann erübrigt sich die Anstellung besonderer Gewerbehygieniker für die GA., dann war die Lösung des Problems, in wessen Hände der hygienische Schutz der Arbeiter gelegt werden sollte, verhältnismäßig einfach. Delbrück durfte nur auf den Kreisarzt verweisen, der „verpflichtet ist, den GAB. zu unterstützen, und der in der Lage ist, die hygienischen Verhältnisse der Fabriken in angemessener Weise klarzustellen" [2]) und außerdem auf den Regierungs- und Medizinalrat, der jederzeit auf Ersuchen des Regierungs- und Gewerberats in der Lage ist, sich mit diesen an der Fabrikinspektion zu beteiligen. Und tatsächlich versuchte Preußen bis zum Jahre 1921 auf diese Weise mit den Dingen fertig zu werden.

Gegen die direkte Verwendung von Aerzten in der GA. wurde u. a. vor allem geltend gemacht, daß „die größte Schwierigkeit sehr häufig nicht in der Erkennung von Gesundheitsgefährdungen, sondern in der Auffindung der zu ihrer Beseitigung geeigneten technischen Mittel und in der verwaltungstechnischen Durchführung liegt" [3]), was mehr Sache

[1]) Poerschke, a. a. O. S. 208.
[2]) Ebd.
[3]) Poerschke, a. a. O. S. 175.

des Technikers als des Arztes sei. Weniger durchschlagend dürfte die Ansicht sein, „daß bei Beamten, die nach einer besonderen Seite wissenschaftlich ausgebildet sind, die Gefahr vorliege, daß sie in eine gewisse Einseitigkeit verfallen, so daß es merkwürdig wäre, wenn die Aerzte nicht dem sanitären Gesichtspunkt eine größere Bedeutung beimessen wollten als den allgemein gewerblichen“ [1]), denn dasselbe Bedenken könnte analog auch gegen die technisch vorgebildeten GAB. vorgebracht werden, und zudem würde sie nur dann eine gewisse Berechtigung haben, wenn der Arzt in vollkommener Gleichordnung mit dem von der Technik herkommenden GAB. in den Aufsichtsdienst eintreten würde.

Der Verein Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamten, also eine in diesen Dingen durchaus berufene Körperschaft, hat in seiner Denkschrift zur Neuregelung der GA. in Deutschland vom 5. Februar 1919 Stellung zur Frage der Mitwirkung von Aerzten in der GA. genommen und ausgehend von der Notwendigkeit zur Förderung und Weiterbildung der GA. im Interesse der Erhaltung und Hebung der durch den Krieg geschwächten Volkskraft, des einzig übriggebliebenen Reichtums unseres Volkes, den Gedanken ausgesprochen, daß „zu dieser Förderung auch die erweiterte Mitwirkung von Aerzten gehört“ (S. 10). Er sieht diese in der vermehrten Heranziehung von beamteten Aerzten (Kreisärzten) zum GA.-Dienst, die eine bessere gewerbehygienische Ausbildung erhalten sollen und in der Anstellung besonderer Gewerbeärzte, deren Aufgabe in der Feststellung von gewerblichen Krankheitserscheinungen nach Art und innerer Ursache und deren Heilung, in der Vornahme medizinisch wissenschaftlicher Versuche und Untersuchungen bestehen soll. Aus diesem Grunde wird der Vorschlag zur Errichtung besonderer Anstalten für die gewerbliche Gesundheitspflege unter Leitung eines beamteten Gewerbearztes gemacht. Von diesen Instituten aus sollte in Auswertung der gewonnenen Resultate die Beratung der GA.-Aemter erfolgen, dagegen will die Denkschrift von einer Inkorporation von Aerzten in die GA. nichts wissen; sie sollte ureigene Domäne der technisch bezw. chemisch vorgebildeten Beamten bleiben.

Die Zeit ist da und dort über Für und Wider weggegangen und hat über das Schicksal der GA., auch soweit es um den gewerbehygienischen Einschlag ging, vorläufig entschieden (Sachsen, Preußen).

Die Bestrebungen auf Einstellung von Aerzten in die GA., die in den 90er Jahren auch in verschiedenen Parlamenten Unterstützung fanden, mußten dort am ehesten zum Ziele führen, wo der organisatorischen Einfügung in den GA.-Körper die geringsten Schwierigkeiten entgegenstanden. Baden hat im Jahr 1906 einen Arzt mit der Stellung des Gewerbeinspektors in Analogie zu der der übrigen badischen höheren Aufsichtsbeamten angestellt. Seine Tätigkeit erstreckt sich räumlich auf das ganze Land und sachlich auf die Wahrnehmung der gewerbemedizinischen und ärztlich-gewerbehygienischen Fragen.“ Die Einordnung des Arztes in die GA. ließ sich in Baden zwanglos bewerkstelligen, da die gesamte Fabrikinspektion zentralisiert und neben der örtlichen Aufteilung des Landes seit 1900 innerhalb der Organisation eine Geschäftsverteilung nach Materien eingeführt ist. Der Aufgabenkreis des badischen Gewerbearztes ist in der Dienstanweisung vom 22. Oktober 1920 festgelegt.

Bayern folgte dem badischen Beispiel im Jahre 1909 mit der Anstellung eines Arztes bei der Gewerbeinspektion ebenfalls für das

[1]) s. Sellen, a. a. O. S. 81; Poerschke, a. a. O. S. 209.

ganze Land; er ist GAB. im Sinne des § 139 b GO. und gleichzeitig als ärztlicher Referent im Ministerium für Landwirtschaft und Arbeit tätig.

Als erstes deutsches Land hat Württemberg die Einstellung des Arztes in den GA.-Dienst einer praktischen Lösung zugeführt. Es bestand wohl auch in Württemberg, ähnlich den preußischen Verhältnissen, die Fühlungnahme zwischen GAB. und Oberamtsarzt, und jederzeit stand ihnen zur Einholung von Gutachten in gewerbehygienischen Fragen der Weg zum Medizinalkollegium offen. Doch hat sich diese Regelung im Laufe der Zeit als unzureichend erwiesen und sich „das Bedürfnis nach einer einfach und rasch funktionierenden, einheitlichen ärztlich-hygienischen Beratung der GAB. mehr und mehr geltend gemacht“ [1]). Demzufolge wurde in § 1 der königlichen VO. betr. die Gewerbeinspektion vom 6. März 1905 die hilfsamtliche Mitwirkung des Arztes im GA.-Dienst vorgesehen und durch Erlaß des königlichen Innenministeriums vom 13. März 1905 sanktioniert.

Neuerdings gilt für Württemberg die Dienstanweisung vom 8. Dezember 1920 (Amtsblatt S. 330). Die gewerbeärztliche Kraft ist Landesgewerbearzt und ebenfalls Aufsichtsbeamter nach § 139 b GO.; dienstlich untersteht er dem Gewerbe- und Handelsaufsichtsamt. Nachdem für die Jahre 1922—1925 ein Arzt im Hauptamt tätig war, ist nunmehr die Stelle aus Ersparnisgründen wieder nur nebenamtlich besetzt.

Verhältnismäßig spät, erst 1919, erhielt Sachsen einen Landesgewerbearzt nach bayrischem Muster, und 1921 hat es durch die Ministerial-VO. vom 12. Oktober 1921 in vollständiger Abweichung von der Praxis der anderen Länder neuartige Bahnen betreten, indem der Arzt nunmehr in die Front der von Technik, Chemie und Volkswirtschaft herkommenden GAB. einrückte. Das Gesetz unterwirft ihn hinsichtlich Ausbildung, Vorbereitung und Prüfung den gleichen Bedingungen wie die übrigen Inspektoren in gehobener Stellung. Das sächsische Vorgehen wird mit den besonderen wirtschaftlichen Verhältnissen des Landes, besonders der enormen Industriedichte und hier wieder der vorherrschenden Textil- und Hausindustrie begründet. [2])

Wie mit der Anstellung weiblicher Arbeitskräfte und Hilfspersonen aus dem Arbeiterstand hinkte Preußen auch mit dem Gewerbearzt — wenigstens unter den größeren Ländern — nach. Die behelfsweise Verwendung der Kreisärzte erwies sich infolge ihrer Ueberlastung durch alle möglichen anderen Aufgaben allmählich als unhaltbarer Zustand. So wurden denn im Spätjahr 1921 auf Beschluß des preußischen Ministeriums vom 9. September 1921 zunächst fünf „besondere“ Aerzte in den Dienst der GA. gestellt, deren Zahl sich bis 1928 auf acht vermehrte. Maßgebend für ihre Tätigkeit ist die Dienstanweisung vom 19. April 1922 mit Ergänzung vom 7. Juni 1922. Es scheinen auf deren Fassung die in der Denkschrift des Vereins deutscher GAB. skizzierten Grundsätze nicht ohne Einfluß geblieben zu sein, denn als Hauptaufgabe wurde den „Gewerbemedizinalräten“ die Unterstützung und Beratung der GAB., „die Erforschung krankhafter Veränderungen im Organismus der Arbeiter als Erscheinungen gewerblicher Berufsarbeit, deren Vorbeugung und Beseitigung, die Förderung des Ausbaus allgemeiner gewerbehygienischer Aufgaben und Arbeitsgebiete“, gestellt.

---

[1]) Schäffer, a. a. O. S. 87.

[2]) s. Reich und Länder. S. 18.

Nicht glücklich ist nach den bisherigen Erfahrungen der Einbau des Gewerbearztes in den Verwaltungsorganismus zu nennen. Während nämlich die GA. dem Ministerium für Handel und Gewerbe unterstellt ist, befindet sich das Dezernat für Gewerbehygiene im Wohlfahrtsministerium, eine Regelung, die vor allem im Hinblick darauf, daß Frauen-, Kinder- und Heimarbeit, ein Gebiet, auf dem der Gewerbearzt wie nirgends seine segensreiche Tätigkeit entfalten kann, ins Ressort des Ministeriums für Handel und Gewerbe fällt, „häufig Anlaß zu Reibungen nicht nur mit der GA. aus Mangel an einheitlicher Dienstleitung, sondern auch mit den Medizinaldezernenten der Regierungen, die die Gewerbeärzte zum Teil als Eindringlinge betrachten," gegeben hat.

Die bis jetzt vorliegenden drei Entwürfe eines Arbeiterschutzgesetzes konnten an der Frage der ärztlichen Mitarbeit in der GA. selbstverständlich nicht stillschweigend vorübergehen; aber ihre Stellungnahme geht über den gegenwärtigen Stand der Dinge nicht hinaus, eher verrät sie gewisse Symptome der Rückbildung. Der im 44. Sonderheft zum Reichsarbeitsblatt veröffentlichte Entwurf macht in seinem § 46 Abs. 2 die Einstellung „gewerbehygienisch ausgebildeter oder gewerbehygienisch erfahrener Medizinalbeamter" von der Bedürfnisfrage abhängig. Der entsprechende § 49 des als Reichstagsdrucksache Nr. 753 erschienenen Entwurfs verzichtet gar auf die offizielle Nennung des Arztes als GAB., und nur in den „Erläuterungen einzelner Vorschriften" ist in Abs. 3 gesagt, „daß zu den in Abs. 3 genannten Aufsichtspersonen des höheren Dienstes, wie schon in der allgemeinen Begründung hervorgehoben, auch die ärztlich vorgebildeten Personen zu rechnen sind." Es läßt sich denken, daß man auf Arbeitnehmerseite, deren leibliches Wohl in nicht geringem Maße von der ärztlichen Mitwirkung im GA.-Dienst abhängt, von dieser Wendung der Dinge recht wenig erbaut ist.[1])

IV. Die Handelsaufsicht.

In die Reihe der in Frage stehenden Spezialaufsichtsbeamten fügt sich als letztes Glied der Handelsaufsichtsbeamte ein. Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands vom Agrar- zum Industrie- und Handelsstaat hatte außer der besonderen Inschutznahme der gewerblichen Arbeiter eine solche Rücksicht — wenn auch erst später — ebenfalls für die Handlungsgehilfen zur Notwendigkeit und Wirklichkeit gemacht. 1892 wurden die Bestimmungen über Sonntagsruhe im Handelsgewerbe in die GO. eingeschaltet, 1897 wurden die dem Industriearbeiter zugedachten Schutzmaßnahmen der §§ 120a bis 120e und 134a bis 139b GO. „unter zweckentsprechender Anpassung an die besonderen Bedürfnisse auf das Handelsgewerbe ausgedehnt," das neue Handelsgesetzbuch von 1898 brachte in Ergänzung der §§ 139g und h GO. in den §§ 62 und 76 Abs. 1 Vorschriften über Beschaffenheit der Büro- und Geschäftsräume und der für den Geschäftsbetrieb bestimmten Vorrichtungen und Gerätschaften, die GO.-Novelle vom 30. Juni 1900 regelte in den §§ 139c bis 139m die Verhältnisse der Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter in offenen Verkaufsstellen; von einer Aufsicht über die Durchführung dieser Schutzvorschriften hatte der Gesetzgeber jedoch abgesehen, obgleich aus den verschiedensten Lagern, Berufsverbänden, Parlamenten, Männern der Wissenschaft, Sozialpolitikern Vorstöße erfolgten, die auf die Einrichtung

[1]) s. dazu Gewerkschafts-Zeitung, Jahrg. 39 Nr. 13 S. 195.

einer Handelsaufsicht abzielten. Sie scheiterten alle an der Resistenz des Bundesrates, der ein Bedürfnis dazu nicht anerkennen wollte [1]). Es war der Kriegszeit, die in so manchen Dingen mit althergebrachten Ueberlieferungen und Vorurteilen zwangsläufig brechen mußte, vorbehalten, auch der Handelsinspektion zu einem ersten Ansatz zu verhelfen. Die Begutachtung von Reklamationsgesuchen für kaufmännische Angestellte führte den GAB. über das Gehege seines eigentlichen Arbeitsfeldes hinaus und machte ihn mit den Angelegenheiten dieser (neuen) Arbeitnehmerkategorie bekannt. Damit war praktisch der Anlauf zu einer Art Handelsaufsicht genommen. Eine radikale Wendung kam aber in die Dinge mit der VO. über die Regelung der Arbeitszeit der Angestellten während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilmachung vom 18. März 1919 (RGBl. S. 315), die nach § 1 der Arbeitszeit-VO. vom 21. Dez. 1923 von neuem Gesetzeskraft erhielt und im Gesetz vom 14. April 1927 (RGBl. I S. 109) lediglich in § 10 eine Aenderung erfuhr. Die Aufsicht über die Durchführung ihrer Bestimmungen, welche die tägliche Arbeitszeit, die Arbeitspausen und die Mindestruhezeit, die Sonntagsruhe und den Ladenschluß behandeln und sich auf die kaufmännischen, technischen und Büroangestellten erstreckte, ist nämlich „ausschließlich oder neben den ordentlichen Polizeibehörden GAB. *oder besonderen Beamten* übertragen (§ 16). Damit war zunächst die Möglichkeit geschaffen, die Durchführung dieser einem besonderen Stand geltenden Schutzbestimmungen einem eigenen Beamtentum anzuvertrauen, das für diesen, eine sachliche und persönliche Erweiterung der GA. zur Arbeitsaufsicht hin, bedeutenden Teil entsprechende, aus genauer Kenntnis der einschlägigen Angestelltenfragen und -Verhältnisse entspringende Einsichten und Erfahrungen mitzubringen gewährte. Auf Grundlage dieser Fakultativbestimmung des § 16 haben denn fast alle deutschen Länder der zweifelsohne bestehenden Sonderlage der Angestelltenschaft gegenüber dem Industriearbeiter Rechnung tragend geeignete Personen aus deren Reihen irgendwie mit zur Wahrnehmung des gewährten Schutzes beigezogen. Allerdings lagen und liegen, was die Ausgestaltung der Handelsaufsicht betrifft, wie überall dort, wo es sich um Neuerungen handelt, die Ansichten hart im Kampfe miteinander. Es sind drei Strömungen vorhanden, die mit guten und brüchigen Argumenten um Anerkennung ringen:

1. soll die Handelsaufsicht durch GA.-Aemter,
2. durch besondere Handelsaufsichtsämter,
3. gemeinsame Handels- und GA.-Aemter ausgeübt werden?

Wer wie Professor Dr. Ritzmann der Ansicht ist, daß in Sachen der Handelsaufsicht die Dinge so liegen, daß die rein polizeilichen Aufgaben ohne Schwierigkeit von der GA. besorgt werden können und besondere „schöpferische" Aufgaben (Gefahrenschutz, Lehrlingswesen), die „eine von der allgemeinen Arbeitsaufsicht losgelöste Organisation erforderlich oder wünschenswert machen," nicht vorliegen, der wird die Handelsaufsicht bei der GA. gut aufgehoben wissen; es können ja dem „Grundsatz entsprechend, daß die Arbeitnehmer, in deren Interesse Schutzvorschriften erlassen werden, nicht nur Objekt des Schutzes sein sollen, sondern auch an seiner Durchführung beteiligt werden müssen" zuliebe „Vertrauensleute der Handelsgehilfen als Arbeitsaufsichtsbeamte eingestellt werden," die in hervorragenden Handelsbezirken — entsprechende kaufmännische und wirtschaftswissenschaftliche Bildung vorausgesetzt — die Leitung der Aufsichtsämter

[1]) vgl. Reuß, a. a. O. S. 121—124.

übernehmen können. Diese Lösung wurde jedoch, wenigstens in den größeren deutschen Ländern, weder gesucht noch praktisch, wohl deshalb, weil die GAB. schon ohnehin mit Aufgaben reichlich überlastet sind und das Vorhandensein spezifischer Angestelltensonderheiten, die auf dem Gebiet der Ausbildung, Ausnahmebewilligung, Tarifwesen usw. liegen und bis in den Vertragsschutz hineinreichen, nicht unbeachtet bleiben sollten. [1])

Die zweite Organisationsform, besondere Handelsaufsichtsämter, die dem am meisten entgegenkommt und auch von Angestelltenorganisationen christlicher und Hirsch-Dunckerschen Richtung sowie GAB. nachhaltig vertreten wurde, scheiterte, um es kurz zu sagen, bis jetzt wenigstens, an der Kostenfrage. „Die verzweifelte Finanzlage des Reiches und der Länder gestattet es im allgemeinen nicht, in einer besonderen Handelsinspektion, wie sie in Hamburg in großzügiger Weise eingerichtet wurde, einen neuen kostspieligen Verwaltungsapparat zu schaffen, um ein Ziel zu erreichen, das auch auf anderem Wege und unter geringeren Aufwendungen erreicht werden kann." [2]) Und noch eins darf hier nicht übersehen werden: mit der Errichtung einer Handelsaufsicht neben der Gewerbeinspektion würde ein neuer Konfliktsherd zu den vielen geschaffen, die auf dem umfassenden Gebiet der Arbeitsaufsicht ohnedies schon vorhanden sind.

Bleibt als dritte und letzte Möglichkeit, die Handelsaufsicht der GA. anzugliedern, sie in organischen Zusammenhang mit ihr zu bringen. Es versteht sich das so, daß den Handelsaufsichtsbeamten im Rahmen des GA.-Amtes die gleiche Berechtigung und nötige selbständige Bewegungsfreiheit zugestanden wird wie dem GAB. selbst. Hat sich nun in Deutschland fast ausnahmslos in der Tendenz diese Lösung herauskristallisiert, so wäre doch die Annahme verfehlt, Gewerbe- und Handelsaufsichtsbeamter treten sich innerhalb des Handels- und GA.-Amtes als gleichwertige Partner gegenüber. In Wirklichkeit ist, von Hamburg abgesehen, der Handelsinspektor über den Grad einer Hilfsperson auf dem speziellen Gebiet der Handelsaufsicht noch nicht hinausgekommen und im Grunde kein „besonderer Beamter" im Sinne des § 16 der BO. vom 18. März 1919 [3]).

Wohl taten sich Bestrebungen auf, die für eine reichsrechtliche Fundierung des Handelsaufsichtsbeamten unter entsprechender Aenderung des § 139 b GO. eintraten, konnten sich jedoch bislang nicht durchsetzen. [4])

In der Abgrenzung der Zuständigkeit der Handelsaufsicht sind zwei Wege denkbar:

1. kann ihr die Aufsicht über das Handelsgewerbe zugewiesen werden, wie das in Württemberg der Fall ist gemäß Dienstanweisung vom 8. Dezember 1920, eine Regelung, die auch in den meisten andern Ländern Eingang gefunden hat. [5])
2. kann sie mit der Wahrnehmung des Angestelltenschutzes sämtlicher Handlungsgehilfen, also auch der in den Handelsabteilungen der gewerblich produktiven Betriebe tätigen betraut werden. Diese Lösung

---

[1]) s. dazu „Der Kaufmann in Wirtschaft und Recht" 4. Jahrg. Heft 7 S. 321 ff.
[2]) Reuß, a. a. O. S. 137/8.
[3]) s. „Der Kaufmann in Wirtschaft und Recht", 4. Jahrg., Heft 3, S. 103.
[4]) s. Soziale Praxis, XXXI Sp. 153.
[5]) s. 50 Jahre GA in Württemberg, S. 21.

hat Hamburg getroffen, hat sie aber insofern nicht konsequent durchgeführt, als hier alle Angestellten der Industrie der Handelsaufsicht unterstellt wurden.

Sachsen begann im Jahre 1921 mit der Einstellung von Handelsaufsichtsbeamten und machte damit gute Erfahrungen, so daß heute bei jeder Kreishauptmannschaft solche Beamte tätig sind. Ebenso stellte auch Preußen, Bayern, Baden 1921 die ersten Handelsaufsichtsbeamten an [1]).

Zeigen im Ringen um Gestaltung die Dinge in der Frage der Handelsaufsicht auch die Neigung, sich allgemach auf eine bestimmte Linie einzuspielen, so kann doch von einer Stabilisierung und Konsolidierung keinesfalls noch die Rede sein; vielmehr behält hier das „panta rei" Heraklits noch seine uneingeschränkte Gültigkeit.

Zweiter Teil.

Der gegenwärtige Stand der Gewerbeaufsicht.

Vorbemerkung.

Mit vorstehender Feststellung stehen wir bereits wieder mitten in der Gegenwart, und es legt sich nach Abschluß der geschichtlichen Betrachtung die Aufgabe auf, aus der kaleidoskopartigen Fülle und Buntheit des Geschauten die Kernstücke des heutigen Sachbestandes herauszuschälen, was in Abkehr von der chronologischen, durch den historischen Längsschnitt bedingten Darstellung, die da und dort schon die Berührung aktueller Zustände mit Zwangsläufigkeit aufdrängte, durch eine systematische Zusammenfassung des geltenden Rechtes geschehen kann. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich aus der Ueberlegung, daß nur auf der Grundlage einer klaren und übersichtlichen Wiedergabe des heutigen Rechtszustandes an eine ersprießliche Analyse der mannigartigen Reformbestrebungen im Bereiche der GA. gedacht werden kann. Dabei soll unter völliger Abstrahierung der sonst irgendwie das Gebiet der GA. kreuzenden Organe einzig das Institut der staatl. Gewerbeinspektion Berücksichtigung finden. Was sich als gegenwärtiger Zustand herausgebildet hat, dürfte unter die Gesichtspunkte „Aufgaben", „Zuständigkeit" u. „Organisation" der staatlichen GA. geordnet die Situation wohl in geeigneter Weise wiedergeben. Die Behandlung beschränkt sich, besonders was die Organisation anlangt, bewußt auf die Verhältnisse der Länder Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden. Denn einmal deckt deren Gebiet den Großteil der Gesamtfläche des Deutschen Reiches, sodann hat für die Ordnung dieses Sonderverwaltungsgebiets in den kleineren deutschen Ländern das Vorbild jener irgendwie Pate gestanden, endlich aber bietet die Untersuchung und Festhaltung des dort Gewordenen ausreichendes Material und eine genügende Grundlage, um eine erfolgreiche Auseinandersetzung in den zur Debatte stehenden Fragen der GA.-Reform zu ermöglichen, wo es ohnehin um prinzipielle Dinge — nicht um eine monographische Darstellung — geht, die einen Verzicht auf die Erfassung der gesamtdeutschen Verhältnisse leicht zulassen.

---

[1]) s. dazu Bayrischer Jahresbericht, 1922, S, XI, Badischer Jahresbericht, 1922, S. 5.

§ 6.

Der Aufgabenkreis der Gewerbeaufsicht

hat seine rechtliche Stütze im wesentlichen in den Bestimmungen des Titels VII GO.; diese Bestimmungen sind reichsrechtlicher Natur und gruppieren sich um den § 139 b in Verbindung mit den §§ 154, 154 a und 155 GO.; im Laufe der Zeit wurden sie durch eine Reihe von Gesetzen, Verordnungen, Bekanntmachungen usw. des Reiches ergänzt. Neben das Reich treten aber auch die einzelnen Länder als Gesetzgeber im Gebiete des Sozialrechts mit den verschiedensten Vorschriften, mit deren Ueberwachung teilweise auch die GAB. beauftragt sind. Des weiteren ist ihnen die Aufsicht über eine Anzahl reichsrechtlicher Bestimmungen landesrechtlich übertragen. Bei der Absteckung des Wirkungskreises der GA. lassen sich demnach in Analogie zu den zwei rechtssetzenden Körperschaften Reich und Länder vornehmlich zwei Aufgabengebiete unterscheiden:

1. die Durchführung der allen Ländern gemeinsamen reichsrechtlichen Arbeiterschutzvorschriften,
2. darüber hinausgehend weiterer landesrechtlicher, teils übereinstimmender, teils von einander abweichender (Sonder) Bestimmungen. Es ist nicht Zweck dieser Arbeit eine erschöpfende Darstellung des gesamten Aufgabenkomplexes der GA. zu geben, aber die Grundpfeiler, von denen das ganze Gebäude getragen wird, sollen im folgenden markiert werden. Es geschieht dies im Anschluß an das Aufteilungsprinzip der Denkschrift des Vereins deutscher GAB. von 1924, die ihrerseits wieder auf das im modernen Arbeitsrecht[1]) „gebräuliche System der öffentlich-rechtlichen Pflichten der Arbeitgeber in Bezug auf die Beschäftigung ihrer Arbeitnehmer" zurückgeht, das einen
   a) Betriebs- oder Gefahrenschutz,
   b) Arbeitszeitschutz,
   c) Arbeitsvertragsschutz

kennt. Zu diesen drei „Schutzgebieten" tritt als viertes der Nachbarschaftsschutz hinzu, und endlich sind als fünftes Aufgabengebiet noch die „allgemeinen Verwaltungsaufgaben" zu nennen.

I. Die Aufgaben auf dem Gebiet des Betriebs- oder Gefahrenschutzes.

Die gesetzlichen Bestimmungen für den Gefahrenschutz liegen in den §§ 120 a—c GO. verankert. In ihnen ist festgelegt, daß die Gewerbeunternehmer, „die Arbeitsräume, Betriebsvorrichtungen, Maschinen und Gerätschaften so einrichten und unterhalten, daß die Arbeiter gegen Gefahren für Leben und Gesundheit soweit geschützt sind, wie es die Natur des Betriebes gestattet," daß sie ferner „diejenigen Einrichtungen treffen und Vorschriften über das Verhalten der Arbeiter im Betriebe erlassen," daß die „Aufrechterhaltung der guten Sitten und des Anstandes" gesichert ist, und daß dabei auf Arbeiter unter 18 Jahren besondere Rücksicht genommen wird. Auch § 139 g GO. fällt hierher, der den Polizeibehörden die Befugnis zugesteht, „im Wege der Verfügung für einzelne

[1]) s. Kaskel, Arbeitsrecht, 1928.

offene Verkaufsstellen diejenigen Maßnahmen anzuordnen, welche zur Durchführung der in § 62 Abs. 1 HGB. enthaltenen Grundsätze in Ansehung der Einrichtung und Unterhaltung der Geschäftsräume und der für den Geschäftsbetrieb bestimmten Vorrichtungen und Gerätschaften sowie in Ansehung der Regelung des Geschäftsbetriebs erforderlich und nach Beschaffenheit der Anlage ausführbar erscheinen."

Inhaltlich handelt es sich bei den Bestimmungen der §§ 120 a—c und 139 g GO. um Rahmenvorschriften mit genereller Gültigkeit für alle von der GO. erfaßten Betriebe; eine Spezialisierung von Arbeiterschutzvorschriften tritt dort ein, wo Betriebe bestehen, die ihrer Natur nach besondere Gefahren für die darin beschäftigten Arbeiter bergen. Solche Vorschriften können für ganze Gattungen von Betrieben und für einzelne Betriebe erlassen werden. Zuständig für deren Erlaß sind Reichsregierung, Landeszentralbehörden und die ordentlichen Polizeibehörden, soweit Verordnungen gemäß §§ 120 e und f GO. in Frage kommen; ebenso im Falle des § 139 a in Verbindung mit § 120 e GO., wo auf die Sonderlage von Arbeiterinnen und Jugendlichen Rücksicht genommen wird und endlich des § 139 h, wenn es um die Durchführung der Belange des Handelsgewerbes gemäß § 62 Abs. 1 HGB. geht. Diese Verordnungen haben generelle Bedeutung und den Charakter von Rechtsverordnungen.

Für den Erlaß von Verfügungen dagegen, die den einzelnen Betrieb treffen, kommen nach § 120 d und § 139 g GO. die GAB. resp. die ordentlichen Polizeibehörden in Betracht.

Ueber die zur Zeit in Geltung befindlichen reichsrechtlichen Schutzvorschriften, die auf Grund der §§ 120 e, f, 139 a und h erlassen sind, orientiert das erste Sonderheft von „Reich und Länder", das auf S. 23 eine ganze Leiter solcher Vorschriften aufführt, während über den Bestand der Dinge, was die landesrechtlichen Sondervorschriften angeht, Dr. Leymann in den „Arbeiterschutzvorschriften des Deutschen Reichs" guten Aufschluß gibt. Außer Titel VII GO. kommt als Rechtsgrundlage für den Gefahrenschutz in Betracht das Hausarbeitsgesetz vom 20. Dezember 1911, das Kinderschutzgesetz und das Gaststättengesetz vom 28. April 1930 (RGBl. I S. 146).

II. Die wichtigsten Aufgaben auf dem Gebiet des Arbeitszeitschutzes.

Von nicht geringerer Wichtigkeit als der Gefahrenschutz ist der Arbeitszeitschutz, denn alle Schutzbestimmungen über eine einwandfreie Einrichtung der Betriebe sinken zur Bedeutungslosigkeit herab, wenn ihre Wirkungen durch eine übermäßige Dauer der Arbeitszeit wieder aufgehoben werden. Ganz allmählich hat sich der Kreis der in dieser Hinsicht geschützten Personen erweitert und parallel damit auch die Zahl der Arbeitszeitschutzvorschriften vermehrt. Heute ist nicht nur die Beschäftigungsdauer der Kinder, Jugendlichen und weiblichen Arbeitnehmer gesetzlich geregelt, sondern auch die der erwachsenen gewerblichen Arbeiter, für die bis zu Kriegsende eine Maximalarbeitszeit, abgesehen von den Sonntagsruhebestimmungen und den Bestimmungen für Gewerbebetriebe im Sinne des § 120 f GO., die ihrem Charakter entsprechend eine längere Arbeitszeit nicht zulassen, nicht bestand; ebensowenig war damals an den Arbeitszeitschutz der Angestellten mit Ausschluß der Ladenschlußbestimmungen gedacht. Die Revolution hat auch hier Wandel geschaffen,

sodaß nunmehr der Aufgabenkreis der GAB. durch die nachstehenden gesetzlichen im wesentlichen ebenfalls in Titel VII GO. enthaltenen gesetzlichen Grundlagen normiert erscheint:

a) die §§ 105a, 105b Abs. 1, 105c bis 105h, in denen die Beschäftigung gewerblicher Arbeiter an Sonn- und Feiertagen außerhalb des Handelsgewerbes festgelegt ist.
b) durch die Bekanntmachung vom 3. April 1901 betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Sonntagsruhe (erlassen auf Grund des § 105e Abs. 2 GO.)
c) Verordnung vom 5. Februar 1919 über Sonntagsruhe im Handelsgewerbe und in Apotheken, deren Art. 4 Abs. 2 alle Sonder- und Ausnahmebestimmungen beseitigt, die für die Sonntagsruhe im Handelsgewerbe auf Grund des § 105b Abs. 2 und 3 GO. ergingen. Die VO. vom 18. März 1919 betr. die Arbeitszeit der Angestellten dehnt den Sonntagsruheschutz außer auf die Angestellten des Handelsgewerbes auch auf alle sonstigen Angestellten aus. Die Reihe wird fortgesetzt
d) durch die Bestimmungen der §§ 135 Abs. 2 und 3 bis 139aa und § 154 Abs. 2—4, § 154a; sie regeln die Arbeitszeit, Pausen, Ruhezeiten von Kindern, jungen Leuten und Arbeiterinnen; enthalten ferner das Verbot der Nachtarbeit für weibliche Arbeitnehmer und beschäftigen sich mit dem Wöchnerinnenschutz.

Sodann treten bereits früher zitierte Vorschriften in diesem Zusammenhang wieder auf. Es handelt sich um Bestimmungen, die in Anlehnung an die §§ 135—139b ergingen und ausnahmslos auf eine Erweiterung des Geltungsbereichs der Arbeitszeitvorschriften hinauslaufen: die Bekanntmachung vom 13. Juli 1900 bringt ihre Wirksamkeit auch für die Motorwerkstätten, selbst wenn sie weniger als zehn Arbeiter beschäftigen,

die Bekanntmachung vom 31. Mai 1897/17. Februar 1904 verschafft ihnen Eintritt in die Werkstätten der Kleider- und Wäschekonfektion,

die VO. vom 21. Februar 1907 erschließt ihnen die Tabakindustrie,

das Kinderschutzgesetz vom 30. März 1903 endlich erweitert und präzisiert den § 135 Abs. 1 GO.

Eine ganz neue Epoche der Arbeitszeitregelung führt aber die sozialrechtliche Gesetzgebung der Nachrevolutionszeit herauf. Einen Markstein bedeutet hier die VO. vom 23. November 1918 über die Regelung der Arbeitszeit der gewerblichen Arbeiter, in der grundsätzlich der achtstündige Arbeitstag eingeführt wurde, ferner die VO. über die Regelung der Arbeitszeit der Angestellten vom 18. März 1919, in der den GAB. die Zuständigkeit in Arbeitsangelegenheiten für die offenen Verkaufsstellen — Ladenschluß, Pausen usw. — nach § 139c—f GO. zuerkannt wird. Beide VO. erlebten zusammenfassende Neuauflagen in den VO. vom 21. Dezember 1923 bezw. 14. April 1927. Die VO. über die Arbeitszeit in Bäckereien und Konditoreien vom 23. November 1918 brachte das Nachtbackverbot, die VO. vom 23. Februar 1924 (§ 4) regelte die Arbeitszeit in Krankenpflegeanstalten und das Gesetz über die Beschäftigung vor und nach der Niederkunft vom 16. Juli bezw. 29. Oktober 1927 (RGBl. I S. 184/325) stellte die Beschäftigungszeit der Wöchnerinnen auf eine neue Grundlage.

Abschließend sei hier noch daran erinnert, daß im Anschluß an § 139a GO. gewöhnlich zusammen mit § 120e eine ganze Anzahl von Bestimmungen erging, die sich mit dem erhöhten Arbeitszeitschutz für

jugendliche Arbeiter, Arbeiterinnen und die Arbeitnehmer in solchen Gewerbezweigen befassen, in denen ihrer Natur nach besondere Gefahren bestehen. [1])

III. Die wesentlichen Aufgaben auf dem Gebiet des Arbeitsvertragsschutzes.

Der Gesetzgeber hat den Arbeitgebern zur öffentlich-rechtlichen Pflicht gemacht, beim Abschluß von Arbeitsverträgen nur solche Bedingungen zu stellen, die sich im Rahmen der staatlichen Normen halten und die wirtschaftliche Existenz der Arbeitnehmer garantieren.

Der ganze Komplex der hierauf bezüglichen Bestimmungen ist ebenfalls in Titel VII GO. und einer Anzahl zu ihrer Ergänzung ergangener Vorschriften niedergelegt. Inhaltlich beschäftigen sie sich mit dem Vertragsabschluß, dem Vertragsinhalt, der Vertragserfüllung mit Geltung für alle gewerblichen Arbeitnehmerschichten. Außerdem bestehen zahlreiche Vorschriften, die den besonderen Verhältnissen der jugendlichen Arbeiter, der Gesellen und Gehilfen sowie der Lehrlinge Rechnung tragen.

Was bei Vertragsabschluß in dessen Inhalt eingehen soll, wird in den Arbeitsordnungen fixiert, von denen die §§ 134 a—g GO. handeln; in engster Beziehung dazu stehen die Bestimmungen der §§ 114 a—e GO. betr. Lohnbücher oder Arbeitszettel, womit schon die Vertragserfüllung berührt wird. Der ursprüngliche Zweck der Arbeitszettel war es, die Arbeitsbedingungen ersichtlich zu machen; seit der GV. Novelle vom 27. Dezember 1911 nehmen sie den Charakter von Abrechnungsbüchern an.

Die §§ 107—112 gehen auf die besondere Schutzbedürftigkeit der jugendlichen Arbeiter ein, der sie durch Bestimmungen über die Ausstellung von Arbeitsbüchern entgegenkommen, ebenso die §§ 113 und 114, die die Ausstellung von Zeugnissen zum Gegenstand haben.

Mit den Verhältnissen der Gesellen und Gehilfen besonders hinsichtlich der Kündigung befassen sich die §§ 121—125 GO., während in den §§ 126—128 die Fragen, die mit dem Wort „Lehrlingswesen" gekennzeichnet sind, ihre Regelung finden. Sie beziehen sich vor allem auf Lehrvertrag, Lehrbriefe und Ausbildung.

Die Vorschriften über Lohnzahlungen und Lohneinbehaltungen, Lohnverwirkungen und Lohnzettel sind in den §§ 115—119 a bezw. 133 g bis 134 GO. enthalten.

Die Eigenart der Heimarbeit verlangt auch einen besonderen Lohnschutz, den das Heimarbeiterlohngesetz vom 27. Juni 1923 gebracht hat.

Wie in Sachen des Arbeitszeitschutzes wirkte die soziale Umwälzung von 1918 auch auf das Gebiet des Arbeitsvertragsschutzes nachhaltig ein; die aus jener Zeit stammenden diesbezüglichen Vorschriften haben ihren rechtlichen Niederschlag gefunden im Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 (RGBl. I S. 147), abgeändert durch das Gesetz vom 28. Februar 1928 (RGBl. I S. 46), in der VO. über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten vom 21. September 1919 (RGBl. S. 1707) und 31. Mai 1920 (RGBl. S. 1128), abgeändert durch die Verordnung über das Schlichtungswesen vom 30. Oktober 1923 (RGBl. I S. 1043), der Verordnung über die Einstellung und Entlassung von Arbeitern und Angestellten während der

---

[1]) s. Landmann. Kommentar zur GO, Bd. 2 1925 S. 656 ff.

Zeit der wirtschaftlichen Demobilmachung vom 12. Februar 1920 (RGBl. I S. 213), der VO. vom 28. Januar 1922 (RGBl. I S. 187) und der VO. über Betriebsstillegungen und Arbeitsstreckung vom 13. Oktober 1923 (RGBl. I S. 945) und 15. Oktober 1923 (RGBl. I S. 983) und im Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter vom 6. April 1920 und 22. Oktober 1920, vom 24. März 1922 (RGBl. I S. 279), 23. Dezember 1922 (RGBl. I S. 972) mit neuer Fassung in der Bekanntmachung vom 12. Januar 1923 (RGBl. I S. 57).

IV. Der Nachbarschaftsschutz.

Es gibt gewisse gewerbliche Anlagen, die ob ihrer Lage und Beschaffenheit, mehr noch wegen der Art der in ihnen vorgenommenen Produktionstätigkeit nicht nur für die darin beschäftigten Arbeiter, sondern auch für die Angrenzer und das Publikum mit Gefahren, Nachteilen und Belästigungen verbunden und darum genehmigungs- und überwachungsbedürftig sind. Mit diesen Anlagen befassen sich die §§ 16 und 24 GO., in denen auch die Genehmigungspflicht ausgesprochen ist. Bei Erteilung der Genehmigung bedienen sich die zuständigen Verwaltungsstellen der gutachtlichen Mitwirkung der GAB. In diesem Mitwirkungsrecht liegt indirekt versteckt schon eine gewisse Aufsichtsübung begründet, denn dadurch wird im vornherein auf die Einrichtung der Betriebe mit Rücksicht auf die Forderungen der §§ 120 a ff GO. Bedacht genommen und eine nachträgliche Abänderung vielfach entbehrlich gemacht. Neben der bloß gutachtlichen Tätigkeit nimmt der GAB. in einigen Ländern die Ueberwachung der bezeichneten Anlagen selbst vor. Eine solche Regelung ist in Sachsen und Hamburg, teilweise auch in Preußen getroffen.

V. Allgemeine Verwaltungsaufgaben.

Bereits im Verfolge der geschichtlichen Entwicklung der GA. haben wir ab und zu eine gesetzliche Bestimmung gestreift, die in der bisherigen Darstellung des Aufgabenkreises keinen Platz gefunden hat, aber gleichwohl in den Tätigkeitsbereich der GAB. fällt. Auch wurde schon verschiedentlich darauf hingewiesen, daß der Staat die besonders eingehenden technischen, wirtschaftlichen und sozialrechtlichen Kenntnisse der GAB. sich zur Erfüllung aller nur erdenklichen Verwaltungsaufgaben zu Nutze gemacht hat. Es soll also im folgenden zur erschöpfenden Behandlung dieses Teiles noch aufgezeigt werden, was der GA. über die angeführten vier Punkte hinaus an Aufgaben zufällt. Obenan steht hier die Erstattung der Jahresberichte, die in § 139 b Abs. 3 GO. normiert ist; mit ihr ist die Verarbeitung statistischen Materials verknüpft, das als Anhang zu den Jahresberichten erscheint und alle Gewerbebetriebe von zehn Arbeitnehmern aufwärts, die diesen gesetzlich gleichgestellten Betriebe und die sogenannten VO.-Betriebe, für welche VO. des Bundesrats (Reichsregierung), der Landesregierungen und der Polizeibehörden zum Gefahrenschutz ergangen sind, umschließt.

Die Prüfung von Baugesuchen für gewerbliche Anlagen obliegt der GA. aus dem Grunde, weil sich an den fertigen Bauten die notwendigen Schutzvorrichtungen nur mit erheblichen Kosten und oft gar nicht mehr anbringen lassen; dazu hat sie, wie gezeigt, für die Genehmigungserteilung von Dampfkesseln und lästigen Anlagen Gutachten abzugeben.

Folgt weiter die sachverständige Beratung von staatlichen Behörden und öffentlichen Körperschaften (Gerichte, Staatsanwaltschaft, Handwerker-, Handelskammern), ferner die Mitwirkung bei der Beurteilung der für Betriebsstillegungen und -Abbrüche maßgebenden Verhältnisse. Ihre Funktion als soziale Friedensrichter erweisen sie durch ihre maßgebende Beteiligung beim Abschluß von Gesamtvereinbarungen, wobei ihnen besonders die Prüfung der Anträge auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen zufällt.

Weiter ist die Ausstellung von Sprengstofferlaubnisscheinen, die Begutachtung von Mineralöl- und die Genehmigung von Sprengstofflagern, die Zulassung von Betriebsleitern für Caissonarbeiten und die Begutachtung von Preßluftarbeiten ihre Sache.

Sie wirken ferner in den Prüfungsausschüssen für technische Theaterleiter und Kinooperateure mit, sind an den Prüfungen an Heizer- und Schweißerschulen sowie bei Handwerkerprüfungen beteiligt; außerdem helfen sie bei der (Neu)-Aufstellung der gewerblichen Kataster mit; geben Gutachten ab über die Zugehörigkeit gewerblicher Betriebe zu bestimmten Innungen und Berufsgenossenschaften. Wir finden sie mit der Abwasserregelung beauftragt; wir sehen sie in der Zusammenarbeit mit Medizinalbeamten, Oberfischmeistern und Branddirektoren, mit Wohlfahrtsämtern, Jugendpflege und Fürsorge, in der Leitung von Fachausschüssen in der Heimarbeit.

Ihr Rat scheint endlich unentbehrlich in den Belangen des Lehrlingswesens, der Berufsberatung und Berufsausbildung, bei der Begutachtung neuer Gesetze und Vorschriften.

Die Nutzbarmachung der Berufserfahrungen der GAB. ging vor allem in der Kriegs- und Nachkriegszeit sehr weit, wo sie die rechte Hand des Kriegsamtes bezw. der Verwaltungs- und Demobilmachungsbehörden wurden: so für die Freigabe des Jugendlichen- und Frauenschutzes für gewisse Betriebe, bei Rückstellungs- und Urlaubsgesuchen, bei der Vergebung von Heereslieferungsverträgen, der Rohstoffbeschlagnahme und -verteilung, der Zuteilung von Schwerarbeiterernährungszulagen, der Wiederbeschäftigung von Kriegsteilnehmern, der Unterbringung und Beschäftigung Schwerbeschädigter, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Prüfung von Gesuchen und Ausfuhrbewilligungen in der Inflationszeit.

Weisen die auf Reichsrecht zurückgehenden Aufgaben hundertprozentige Uebereinstimmung in den einzelnen Ländern auf, so bestehen für die erweiterten Aufgaben, wie sie in der Regel in den „Dienstanweisungen" niedergelegt sind, mannigfache Abweichungen. Gerade bezüglich der allgemeinen Verwaltungsaufgaben wird die besondere Eigenart der Länder hervorgekehrt, da sie auf den jeweiligen Verwaltungsapparat Rücksicht nehmen, der von Land zu Land einen anderen Aufbau zeigt und demgemäß diese allgemeinen Verwaltungsaufgaben, wenn auch vielfach übereinstimmend doch dessen Charakter anpaßt.

In Preußen und Sachsen nehmen den Schutz der bei Bauten beschäftigten Personen in erster Linie die Baupolizeibehörden und ihre Hilfspersonen wahr, während er in Bayern, Württemberg und Baden fast ausschließlich von der GA. ausgeübt wird. Ist sodann in all den vorbezeichneten Ländern die Tätigkeit der GAB. in Sachen der Dampfkessel, Aufzüge und der Behälter für feuergefährliche Flüssigkeiten auf die Prüfung der Zulassungsgesuche und die Aufsichtsübung im Rahmen der §§ 120 a—c GO. beschränkt, so hat Sachsen darüber hinaus die

GAB. mit der Abnahme von feststehenden, und bei sich selbst bewegenden Kesseln auch der laufenden Untersuchung — soweit Kessel von Nichtmitgliedern der Ueberwachungsvereine in Frage kommen — beauftragt.

Hinsichtlich der VO. über Betriebsabbrüche und -Stillegungen stellt sich Bayern außerhalb der Reihe dieser Länder, insofern es die GA. hiefür nicht zuständig erklärt.

Endlich sei in diesem Zusammenhang noch an die Durchführung der VO. über die Arbeitszeit in Krankenpflegeanstalten erinnert. In Preußen üben die Aufsicht über deren Durchführung neben den Kreisärzten auch wieder die GAB. aus, während sie den Pflichtenkreis der GA. in Sachsen, Württemberg und Baden in keiner Weise berührt.

§ 7.

Die Zuständigkeit in der Durchführung des Arbeiterschutzes.

Was hier zum Ausdruck kommen soll, das sei unter die Begriffe „polizeiliches Verfügungsrecht" und „untere Verwaltungsbehörde" gebracht. § 139 b GO. hat — davon war anderenorts schon die Rede — den GAB. die Befugnisse der ordentlichen Polizeibehörden, d. h. das Recht zum Erlaß von Verfügungen zuerkannt. Von diesem Recht wurde jedoch anfänglich, da die Einzelstaaten die Ausgestaltung dieser Materie, d. h. das Maß der Rechte und Pflichten der GAB., den Bundesratsnormen des Jahres 1878 entsprechend vornahmen, kein Gebrauch gemacht. Nur ganz langsam trat auch hierin Wandel ein, sodaß als heutiger Rechtszustand folgender angesprochen werden kann: Preußen führte das polizeiliche Verfügungsrecht für die GAB. ein durch eine Abänderungs-VO. zur geltenden Dienstanweisung am 7. Januar 1914. Die GA.-Behörden besitzen demzufolge das Recht zum Erlaß polizeilicher Verfügungen nach den §§ 120 d, 120 f Abs. 2, 137 a Abs. 3 und sind Polizeibehörde im Sinne des § 5 Abs. 1 des Hausarbeitsgesetzes und untere Verwaltungsbehörde in den Fällen der §§ 105 c Abs. 4, 105 f, 134 e und f, 138 a Abs. 1 und 5 und 139 Abs. 1 GO.

Bayern hat seinen GA.-Behörden kein polizeiliches Verfügungsrecht zugestanden. Die leitenden Beamten haben zwar in dringenden Fällen, wenn Gefahr in Verzug ist, das Recht, selbständig polizeiliche Verfügungen auf Grund des § 120 d zu erlassen; aber dieses Recht ist insofern illusorisch, als diese Verfügungen der nachträglichen Bestätigung der unteren Verwaltungsbehörde bedürfen und ihre Wirkung auf den Gewerbeunternehmer daher selten von sofortigem Erfolg ist. Polizeibehörde sind die bayrischen GAB. nur in dem einzigen Falle der VO. über die Hausarbeit in der Tabakindustrie.

Untere Verwaltungsbehörde sind in Bayern gemäß Art. 23 des Selbstverwaltungsgesetzes vom 22. Mai 1919 (GVBl. S. 239) die Bezirksausschüsse bezw. Stadträte, in München die Polizeiämter für Jugendliche und die GAB. nur ganz vereinzelt.[1])

Sachsen verlieh den Vorständen der GA.-Aemter das Recht zum Erlaß polizeilicher Verfügungen auf Grund der §§ 120 d und f GO. durch die Ministerial-VO. vom 14. Juli 1908; sie sind ferner Polizeibehörde im Sinne des § 6 des Hausarbeitsgesetzes und des § 20 des Kinderschutzgesetzes.

[1]) s. Reich und Länder, S. 35.

Württemberg kennt wie Bayern kein polizeiliches Verfügungsrecht der GAB. Dagegen sind die Gewerberäte untere Verwaltungsbehörde in den Fällen der §§ 105 c Abs. 4, 105 f, 134 b, 134 e und f, 138 a und 139 GO. Des weiteren besitzen sie die Zuständigkeit der höheren Verwaltungsbehörden bezw. der Oberämter in den auf Grund der §§ 120 e und 139 a GO. ergangenen VO. des Bundesrats oder Reichsarbeitsministers sowie des württembergischen Ministeriums des Innern.

Baden übertrug in § 5 der VO. vom 2. Dezember 1920 den Vorständen der GA.-Bezirke das polizeiliche Verfügungsrecht gemäß §§ 120 d, 120 f Abs. 2, 137 a Abs. 3 GO. Untere Verwaltungsbehörde sind sie auf Grund der Vollzugs-VO. zur GO. vom 8. Dezember 1920 (GVBl. S. 135) in den Fällen der §§ 105 c Abs. 4, 105 f und 134 e und f GO.

Ebensowenig wie die Regelung der Zuständigkeitsfrage, zeigt, um auch das noch kurz zu berühren, die erste Instanz bei Beschwerden gegen polizeiliche Verfügungen gemäß § 120 d Abs. 4 ein einheitliches Bild. Höhere Verwaltungsbehörde im Sinne des zitierten Paragraphen ist nämlich in Preußen und Bayern der Regierungspräsident, in Sachsen der Kreishauptmann, in jedem Falle also eine die Spitze der allgemeinen Verwaltung des betreffenden Bezirks bildende Einzelperson, während Württemberg das GA.-Amt, eine kollegiale Behörde, die sich aus dem Vorstand und den leitenden Aufsichtsbezirksbeamten zusammensetzt, Baden den Bezirksrat, d. h. einen Selbstverwaltungskörper, mit dieser Funktion betraut hat.

§ 8.

Die Organisation der staatlichen Gewerbeaufsicht.

Auch die Behandlung dieser Seite der staatlichen GA. führt uns zum Zentralparagraphen der GA., den § 139 b GO. zurück. In diesem Paragraphen ist die Aufsichtsübung über die reichsrechtlichen Arbeiterschutzbestimmungen zur Sache der Bundesstaaten gemacht und diesen damit die Art der Ausgestaltung der Ueberwachungsorgane und ihre Inbeziehungsetzung zu den übrigen Verwaltungsstellen freigestellt. Hat Gertrud Henseleit recht, daß es „nur eine historische Notwendigkeit war, daß die Organisation der Fabrikinspektion, ihre zweckmäßigste Eingliederung in den geschichtlich gewordenen staatlichen Verwaltungsapparat . . . den Landesregierungen überlassen wurde, anstatt — wie mancherseits im Interesse der einheitlichen Durchführung des reichsgesetzlichen Arbeiterschutzes gefordert wurde — den neugeschaffenen Verwaltungsapparat des Reiches mit diesem neuartigen und schwierigen Institut zu belasten,“ [1]) dann erscheint es ganz selbstverständlich, daß die einzelnen Bundesstaaten an die ihnen eigentümlichen Gegebenheiten anknüpfend die Ordnung der Dinge vorgenommen haben. Daß für den Aufbau des einzelstaatlichen Verwaltungsapparats neben der Tradition die Größenverhältnisse der Länder eine Rolle spielen, liegt auf der Hand: in den kleineren Ländern lassen sich die Verhältnisse von der Landeszentrale aus noch relativ unschwer übersehen und ordnen, anders liegen die Dinge in Staaten von größerer räumlicher Ausdehnung. Hier ist ein derartiges Vorgehen ausgeschlossen, vielmehr zur Bewältigung der allgemeinen Verwaltungsauf-

[1]) Henseleit, a. a. O. S. 2.

gaben ein ganzes Netz von Verwaltungszellen mit verhältnismäßig weitgehender Selbständigkeit im ganzen Land notwendig, das je nach der Bevölkerungsdichte und der wirtschaftlichen Bedeutung des Landesteils bald eng-, bald weitmaschiger gezogen ist; die Stellung der Landeszentrale tritt hier gegenüber den Außenposten zurück und beschränkt sich in der Hauptsache auf die Ausgabe allgemeiner Verwaltungsdirektiven und die Ueberwachung ihrer gleichmäßigen Durchführung. Als extreme Verwaltungsprinzipien lassen sich demnach das der Zentralisation und das der Dezentralisation unterscheiden, zwischen die sich mit stärkerer oder geringerer Annäherung an die eine oder andere Form verschiedene Uebergangsgebilde einschieben.

Die Eingliederung der GA. in den Verwaltungsmechanismus geschah nun entweder im Anschluß an die allgemeine Landesverwaltung oder in Anlehnung an eine andere geeignete Einrichtung, die dann in sinngemäße Verbindung zu den Verwaltungsstellen gesetzt wurde. Auch bei der staatlichen GA. treten klar die beiden Formen der Zentralisation und der Dezentralisation mit Zwischenstadien hervor, und es gilt nunmehr die Organisation der GA. im einzelnen zu untersuchen.

In Preußen ist die GA. ausgesprochen dezentralistisch organisiert, und nirgends kommt wie hier die Verkoppelung mit der allgemeinen Landesverwaltung so deutlich zum Ausdruck. Den Unterbau der preußischen GA. bilden die lokalen GA.-Aemter, die räumlich das Gebiet eines oder mehrerer Kreise umfassen und von einem Gewerbeinspektor (Gewerberat) geleitet werden. Diese Inspektoren repräsentieren den in Preußen ausgebildeten Idealtypus des GAB., insofern sie vermöge ihrer auf der Technik basierenden, die Kenntnis des Sozialrechts, des Wirtschaftslebens und der Gewerbehygiene vermittelnden Ausbildung innerhalb ihres Bezirkes für alle Zweige der GA. zuständig sind. Eine Spezialisierung kennt Preußen nicht; allenfalls ist in einigen größeren mit zahlreichen Industriegruppen durchsetzten Aufsichtsbezirken (Städten) eine solche zu beobachten, jedoch mit Beschränkung auf die mittleren Beamten, während für den akademisch vorgebildeten Gewerberat an der einheitlichen und allseitigen Ausbildung festgehalten wird, um dem hergebrachten Prinzip gemäß, „allen Ansprüchen gleichmäßig gerecht zu werden und kein Gebiet zugunsten eines andern offensichtlich zu vernachlässigen". [1])

Als Ueberbau über das lokale GA.-Amt erheben sich die Regierungen bezw. die Regierungs- und Gewerberäte bei ihnen. Letztere sind technische Sachverständige, die bei den Regierungen die Belange der GA. als Fachverwaltungsbehörde zu vertreten haben. Außerdem ist es ihre Aufgabe, die Tätigkeit der Aufsichtsämter zu überwachen und sich selbst praktisch am GA.-Dienst zu beteiligen. Typisch tritt in dieser zweiten Instanz der preußischen GA. die Verquickung letzterer mit der Behördenorganisation der allgemeinen Landesverwaltung in die Erscheinung. Denn diese Gewerberäte haben keine selbständige Stellung mit eigener Entscheidungsbefugnis, vielmehr sind sie dem Regierungspräsidenten in jeder Beziehung untergeordnet [2]), was auf die GA. als solche nicht ohne Rückwirkung bleiben kann und besonders in der Jahresberichterstattung offensichtlich wird, die wohl vom technischen Sachverständigen bei der Regierung, dem Gewerberat, ausgearbeitet wird, jedoch unter fühlbarem Einfluß des Regierungspräsidenten steht.

---

[1]) Henseleit, a. a. O. S. 89.

[2]) s. Soziale Praxis, XXXV. Jahrg. Sp. 266.

Die Spitze der preußischen Inspektion liegt im Ministerium für Handel und Gewerbe, für die Gewerbeärzte im Ministerium für Volkswohlfahrt. Ein Zentralgewerbeinspektor mit leitenden Befugnissen existiert nicht, immerhin kann in der Betrauung eines GA.-Beamten mit dem Arbeiterschutzreferat im Handelsministerium die Tendenz zur Zentralgewerbeinspektion hin erblickt werden, wodurch eine gewisse Einheitlichkeit in der Ausübung der GA. gewährleistet wird. Der Aufbau der preußischen GA. ist also dreistufig: lokales GA.-Amt — Regierung — Ministerium, wobei das Schwergewicht beim lokalen Aufsichtsamt gelegen ist, das in praxi den Aufsichtsdienst völlig selbständig vornimmt. Diese Regelung läßt einen gewissen Kontakt der Aufsichtsämter untereinander vermissen, ein Manko, dem u. a. durch die jährlichen Konferenzen der gewerbetechnischen Regierungsräte und eine gleichartig einheitliche Aus- und Vorbildung der Inspektoren abgeholfen werden soll.

Die sächsische Organisation der GA. ist bis 1921 eine fast getreue Kopie der preußischen: jede der fünf Kreishauptmannschaften, die Korrelate der preußischen Regierungsbezirke, bildet einen zusammenfassenden Aufsichtsbezirk, dem ein gewerbetechnischer Rat (heute Oberregierungsgewerberat) präsidiert. Dieser gehört zum Beamtenkörper der Kreishauptmannschaft und stellt so die Verbindung zwischen GA. und allgemeiner Landesverwaltung her (wie in Preußen der Gewerberat bei der Regierung). Als deren ständiger Beauftragter hat er „bei Wahrnehmung der Geschäfte der in § 139 b GO. vorgesehenen Aufsichtsbeamten mitzuwirken“ und „neben besonderen ihm übertragenen, zur GA. gehörigen Dienstgeschäften die Gewerbeinspektionen der Kreishauptmannschaft . . . . zu überwachen.“

Jeder der fünf Inspektionsbezirke umfaßt drei GA.-Aemter; heute sind es im ganzen nur noch 14 Außenstellen, da eine ab 1. März 1928 aufgehoben ist; jedes dieser Aufsichtsämter ist wieder für eine bis zwei Amtshauptmannschaften zuständig.

Die lokalen Gewerbeinspektionen sind wie in Preußen völlig selbständig; sie sind die eigentlichen Träger des Aufsichtsdienstes.

Die neue Dienstordnung verläßt — fast ohne jede Berührung des Aufgabengebiets — das früher geltende Organisationsprinzip, indem sie die GA.-Aemter den unteren Verwaltungsbehörden gleichstellt und dem Arbeits- und Wohlfahrtsministerium unmittelbar unterordnet. Die Folge davon ist, daß der gewerbetechnische Rat bei der Kreishauptmannschaft aus der GA. so gut wie ganz ausscheidet. Es bleiben nur noch lose Beziehungen zwischen den beiden Beamtungen bestehen, was eine grundsätzliche Abweichung in der Stellung der preußischen Gewerberäte und der heutigen sächsischen Oberregierungsgewerberäte bedeutet, die in Nr. 4 der sächsischen VO. über den Geschäftsbereich und die Geschäftsführung der staatlichen GAB. vom 3. November 1922 am besten zum Ausdruck kommt. Danach haben nämlich die GA.-Aemter mit dem Landesgewerbearzt, den gewerbetechnischen Räten der Kreishauptmannschaften, den Bezirksräten, Bergaufsichtsbeamten, Baubeamten und anderen Dienststellen und Behörden nach Maßgabe der hierüber ergangenen Bestimmungen engere Fühlung in den ihren amtlichen Wirkungskreis berührenden Fragen zu halten. Mit dem Zusammenschrumpfen der Position der gewerbetechnischen Räte bis zur Bedeutungslosigkeit kehrt sich auch der rein dreistufige Aufbau der sächsischen GA. in eine Zwitterstellung zwischen diesen und den hauptsächlich in zentralistisch organisierten Ländern üblichen zweistufigen um. Damit ist wieder die Frage der Organisation

der GA. hinsichtlich des Behördenaufbaus berührt. In Angleichung an das preußische Vorbild bestand bis zum Einbruch der neuen Dienstanweisung in die „verbindende" Stellung des Oberregierungsgewerberats das System der Dezentralisation, das aber mit der fast völligen Ausschaltung des letzteren aus dem Verwaltungsgefüge, der „Schaffung eines gewerbetechnischen Oberrats bezw. eines mit der gesamten Leitung der GA. betrauten Landesgewerbeinspektors bei der Landeszentralbehörde" einen stark zentralistischen Einschlag bekommen hat. Dieser zentralisierende Zug äußert sich ebenfalls in der Art der Eingruppierung des für das ganze Land zuständigen Gewerbearztes in die Behördenorganisation, denn auch er ist Mitglied der Landeszentralbehörde. Der Zweck, den die Errichtung einer Oberleitung in der GA. bei der Landeszentralbehörde verfolgt, ist der, dadurch eine einheitliche und gleichmäßige Durchführung derselben zu garantieren.

Noch in anderer Beziehung hat Sachsen heute bewußt den Bruch mit dem preußischen Verwaltungsprinzip vollzogen. Dieses besteht, wie gezeigt, in der scharfen Betonung des idealtypischen Technikermonopols und der dadurch bedingten örtlichen Zuständigkeit. Deutlich rückt Sachsen nunmehr von dieser Einstellung ab unter bewußter Vorkehrung des Spezialisierungsgedankens, der die sachliche Zuständigkeit begriffsnotwendig in sich schließt. Die logische Folge dieser Neuorientierung ist die Vergrößerung der Aufsichtsbezirke; denn nur in großen Bezirken können sich die besonderen Erfahrungen des Mediziners, des Volkswirtschaftlers, des Aufzugingenieurs, des Handelsaufsichtsbeamten, des Steinbruchspezialisten voll auswirken und ausnützen. Hand in Hand mit diesem Uebergang zum Fachbeamtentum geht der Vorstoß gegen die vorherrschende Stellung des akademischen Beamten; er wird auf seine ureigene Domäne, auf leitende und forschende Tätigkeit zurückverwiesen; während alle Aufgaben, die nicht unbedingt wissenschaftliche Bildung verlangen, auf Unterbeamte übertragen werden. Im Verfolge dieser Prinzipienwandlung hat sich innerhalb 15 Jahren der Anteil der nichtwissenschaftlichen Aufsichtsbeamten von 20 auf 60 Prozent der Gesamtbeamtenschaft hinaufgeschoben.

Die VO. vom 12. Oktober 1921 proklamiert ausdrücklich volle Gleichberechtigung von Frauen und Männern für den GA.-Dienst und gestattet den Eintritt der akademischen Bewerber ohne besondere Prüfung, macht schließlich die Anstellung vom Bestehen einer Prüfung abhängig, die auf Grundlage gleichmäßiger Ausbildungsbedingungen für alle Arten von Bewerbern stattfindet.

Das bayrische System der GA. trägt ein ganz eigenes Gepräge. Bayern kennt keine „Gewerbeaufsichtsämter" im Sinne der preußischen oder sächsischen Observanz, sondern die mit der Aufsicht betrauten Beamtungen sind mit der allgemeinen inneren Staatsverwaltung vollkommen verwachsen und führen die Bezeichnung: „Der Gewerbeaufsichtsbeamte bei der Regierung . . ., Kammer des Innern." Den acht Regierungsbezirken entsprechend treffen wir daher in Bayern ursprünglich acht Aufsichtsbezirke mit je einem „Fabriken- und Gewerbeinspektor," dem allmählich noch Assistenten zugeteilt und unterstellt werden. Als sich die Teilung einiger Bezirke unumgänglich machte, bestellte man für jeden derselben einen koordinierten Regierungsrat bei der betreffenden Regierung, Kammer des Innern, mit dem entsprechenden Hilfspersonal. Heute existieren 12 Aufsichtsbezirke infolge der Aufteilung der Bezirke Oberbayern, Oberfranken, Mittelfranken und Pfalz. Der Regierungsrat ist Mitglied der Regierung und Vorgesetzter sämtlicher GAB.

Eine Abweichung von den vorbezeichneten Systemen ist in Bayern noch insofern zu konstatieren, als die Bezirke nicht nochmals wie dort in lokale Außenstellen untergeteilt sind, vielmehr die kleinste Einheit darstellen. Der Aufbau zeigt also nicht drei-, sondern zweistufigen Charakter.

Die mangelnde Einheitlichkeit in der Leitung — anfänglich durch periodische Besprechungen der leitenden Gewerberäte notdürftig ersetzt — ist heute durch die Bestellung eines Landes-GAB. (vormals Zentralinspektor für Fabriken und Gewerbe), der Mitglied und Fachreferent des Ministeriums für Landwirtschaft und Arbeit und mit der Oberleitung beauftragt ist, überwunden.

Auf derselben Linie mit ihm, d. h. ebenfalls ins Ministerium für Landwirtschaft und Arbeit, und zwar als Referent für gewerbehygienische Fragen, eingegliedert, steht der medizinische Sachverständige, der Landesgewerbearzt.

Hat Bayern seine GA. auch weitgehend anders aufgezogen als Preußen, so treffen sich doch beide Länder in der übereinstimmenden Durchführung des örtlichen Zuständigkeitsprinzips, das Bayern aus räumlichen Gründen anzuwenden veranlaßt ist.

Der Einbau endlich der bayerischen GA. in das Gefüge der allgemeinen inneren Verwaltung sollte einen zentralisierenden Einschlag in deren organisatorischen Aufbau erwarten lassen. Da aber die den Regierungen zugeordneten Aufsichtsträger nur in ganz loser Beziehung zueinander stehen, weist die Organisation der bayrischen GA. doch stark dezentralistische Züge auf, wenn auch nicht in gleichem Maße wie etwa in Preußen.

Die Gewerbeaufsicht in Württemberg wurde ursprünglich von den Beamten der „Zentralstelle für Handel und Gewerbe," einer Selbstschutzeinrichtung der Handels- und Gewerbestände, bei Gelegenheit ihrer Dienstreisen mitbesorgt. Nach Einführung der obligatorischen GA. wurden sie als „besondere Beamte" im Sinne des § 139 b GO. offiziell mit der Wahrnehmung des Arbeiterschutzes betraut. Lange Jahre war denn so die GA. ein Wesensstück der Zentralstelle, bis 1892 die enge Verbindung mit ihr gelöst wurde und 1921 die endgültige Loslösung von ihr erfolgte. In diesem Jahre wurde ein Arbeitsministerium errichtet, das die sozialpolitischen Aufgaben der Zentralstelle zum großen Teil übernahm.

Nunmehr ist der Träger der GA. das dem Wirtschaftsministerium unmittelbar unterstellte „Gewerbe- und Handelsaufsichtsamt."

Das Amt selbst wird von einem Vorstand geleitet, der es nach außen vertritt. Seine Funktionen erstrecken sich auf die Ausübung der allgemeinen Dienstaufsicht und auf die Ueberwachung der einheitlichen und gleichmäßigen Ausführung der GA. Er ist Dienstvorgesetzter sämtlicher übrigen Beamten mit der Zuständigkeit eines leitenden Bezirksbeamten für das ganze Land. Dieses ist nämlich in fünf Aufsichtsbezirke eingeteilt mit je einem Gewerberat an der Spitze. Dieser handelt bei seiner amtlichen Tätigkeit selbständig und auf eigene Verantwortung. Für wichtige Angelegenheiten besteht kollegiale Beratung und Beschlußfassung der leitenden Beamten unter dem Vorsitz des Amtsvorstandes in Stuttgart. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Amtsvorstand und leitenden Inspektoren entscheidet das Wirtschaftsministerium; und zwar kann sowohl der Vorstand wie jedes der anderen Mitglieder des Kollegiums die Entscheidung desselben anrufen, wodurch dessen Stellung stark der eines primus inter pares angenähert wird.

Das Zusammenlaufen aller Fäden im Gewerbeaufsichtsamt in Stuttgart vereinigt die Vorzüge des dezentralistischen und zentralistischen Systems in idealer Weise in sich; der zweistufige Behördenaufbau tritt klar sichtbar für den ganzen Geschäftsumfang ihrer Bezirke hervor. Die Eigenverantwortlichkeit der Bezirksleiter betont die örtliche Zuständigkeitsordnung, die jedoch dadurch, daß dem Amtsvorsteher die Erledigung solcher Geschäfte vorbehalten ist, die „nicht ausschließlich einen Aufsichtsbezirk betreffen," leise an das sachliche Zuständigkeitsprinzip erinnert.

Dem württembergischen System sehr nahe steht endlich das badische. Auch dessen Struktur ist zentralistisch. An der Spitze des GA.-Amtes, einer dem Ministerium des Innern unmittelbar untergeordneten Behörde, steht ein Präsident mit so ziemlich denselben Rechten und Pflichten wie der württembergische Amtsvorstand, dessen Stellung sich aber insoweit von der des letzteren abhebt, als er Referent im Ministerium des Innern ist und in besonders wichtigen, das ganze Land betreffenden Angelegenheiten selbständig entscheidet. Weitere Unterschiede zwischen dem württembergischen und badischen Aufsichtsleiter, wie sie etwa in der höheren Rangstellung des badischen und in der Beiordnung eines rangmäßig koordinierten Stellvertreters zum Ausdruck kommen, sind mehr äußerer Natur.

Der vordem stark monokratische Charakter der badischen Gewerbeinspektion, der auf die Persönlichkeit eines Wörishoffer zurückging und unter dessen Nachfolger sich noch auswirkte, wurde ab 1. Januar 1921 beseitigt, wo unter Berücksichtigung der Tatsache, daß auf den einzelnen Bezirksleitern de facto schon lange das Schwergewicht des Aufsichtsdienstes ruhte, die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit dieser fester begründet wurde. Baden ist heute in vier Aufsichtsbezirke eingeteilt, an deren Spitze je ein Gewerberat steht, der grundsätzlich alle die GA. betreffenden Geschäfte von Karlsruhe, dem Sitz der GA., aus wahrzunehmen hat. Dieses Prinzip der örtlichen Aufteilung kreuzt seit der Jahrhundertwende eine partielle, auf die Bearbeitung von Spezialfragen zugeschnittene sachliche Orientierung der Aufsichtsübung. Den Anfang bedeutete in dieser Beziehung die Einfügung einer Fabrikinspektorin in die GA., der die Beaufsichtigung der Betriebe mit vornehmlich weiblicher Belegschaft (Konfektionswerkstätten, Spinnereien und Webereien) für das ganze Land zufiel. Dazu kam wie in anderen Ländern für die fachkundige Bearbeitung der „gewerbemedizinischen und ärztlich-gewerbehygienischen Fragen" der Landesgewerbearzt. Beide Spezialbeamtungen referieren über ihre Sondergebiete selbständig, während das Korreferat den örtlich zuständigen Bezirksbeamten verblieb.

Die Oberaufsicht über die prinzipiell selbständigen Bezirksleiter führt der Amtsvorstand in Karlsruhe, der zur Garantie einer gleichlaufenden Amtsführung in den einzelnen Bezirken in grundlegenden Fragen regulierend eingreift, so daß das Bild der badischen GA. als einer zentralistischen Organisation, die aber keineswegs mit dem Prinzip der sachlichen Zuständigkeit zusammenfällt, etwas verzerrt erscheint.

Geht der gezeichnete Organisationsaufriß der deutschen GA. mehr auf die technische Seite des Problems ein, so sei im folgenden noch die Frage der Berufsausbildung und des zahlenmäßigen Größenverhältnisses der GA. in den untersuchten Ländern als in diesen Zusammenhang gehörig berührt.

Zuoberst sei hier festgestellt, daß die Verhältnisse in den einzelnen Ländern teilweise recht erhebliche Abweichungen voneinander aufweisen,

wenn auch in den Grundlinien eine gewisse Uebereinstimmung zu konstatieren ist. Das Hauptgewicht liegt auch heute noch den bundesrätlichen Normen entsprechend auf den „technischen Kenntnissen und amtlichen Erfahrungen," die von einer Reihe sonstiger Eigenschaften begleitet sein müssen: „persönlicher Eignung, sicherem, bestimmtem Auftreten, feinem sozialpolitischem Empfinden, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und sehr viel Takt" [1]). Beim Fehlen von Vorschriften über die Ausbildung der GAB. holte man diese zunächst aus Berufen, die ihrem wissenschaftlichen Werdegang entsprechend den Forderungen der „Normen" am nächsten kamen: Ingenieure, Chemiker, Techniker, Apotheker, höhere Bergbeamte bilden die ersten Cadres der staatlichen GAB. Allmählich kam auch in die Ausbildungsfrage System.

Preußen schuf den übrigen Ländern voran 1897 eine Ausbildungs- und Prüfungsordnung. Sie verlangt ein dreijähriges technisches (Maschinenbau, Elektrotechnik, Hüttenwesen, Chemie), durch eine Abschlußprüfung sanktioniertes Studium, praktische Betätigung in der Industrie, eineinhalbjährige praktische Ausbildung als Gewerbereferendar, ein dreisemestriges Studium der Rechts- und Staatswissenschaften, das ein Eindringen in den Geist der Wirtschaft, des Sozial-, Staats- und Verwaltungsrechts und in die Fundamentalbegriffe der Medizin ermöglichen soll. Am Abschluß dieser Ausbildungsreihe steht die Hauptprüfung, die den Weg zum Gewerbeassessor und späteren Gewerberat eröffnet. Ausnahmen von den starren Regeln dieser Ausbildungsvorschriften kommen in zwei Fällen in Betracht. Es können nämlich zu den Prüfungen Doktoren der Philosophie zugelassen werden, sofern Chemie bei der Promotion Hauptprüfungsfach war, ebenso auch in eingeschränktem Maße „kriegsbeschädigte Offiziere der technischen Gruppen, sofern sie in der militär-technischen Akademie besonders vorgebildet waren."

Eine sächsische „Verordnung über die Vorbildung, den Vorbereitungsdienst und den Befähigungsnachweis der GAB." erging unterm 20. Juni 1910, an deren Stelle die neue VO. vom 12. Oktober 1921 bezw. 16. August 1928 (Sächsisches Gesetzblatt S. 139) getreten ist, in der die gewandelte Einstellung der sächsischen Regierung zur GA. ihren Ausdruck findet. Was Sachsen heute erstrebt, das läßt sich mit dem Schlagwort „Spezialisierung" kennzeichnen. Dementsprechend hat das technische Studium, wenn auch heute noch der Hauptton auf ihm liegt, seine allbeherrschende Stellung im Ausbildungssystem eingebüßt. Chemiker, Volkswirtschaftler und Mediziner stehen nunmehr mit gleichen Aussichten neben ihm. Sie unterstehen den gleichen Vorbereitungsbedingungen und haben in einer Abschlußprüfung unter besonderer Vorkehrung ihrer fachlichen Herkunft „den Befähigungsnachweis für den höheren GA.-Dienst" zu erbringen.

Die nicht wissenschaftlich vorgebildeten Beamten sollen über Kenntnisse und Erfahrungen auf sozialpolitischem und volkswirtschaftlichem Gebiet, ebenso dem der Arbeiterbewegung verfügen, die sie im Verein mit stilistischer Gewandtheit, guter Allgemeinbildung, einer gewissen Vertrautheit mit der Reichs- und Landesverfassung und den grundlegenden Verhältnissen des Behördenapparats für den unteren bezw. mittleren Aufsichtsdienst befähigen sollen. Sie sehen den Eintritt in den GA.-Dienst

---

[1]) Reuß, a. a. O. S. 174.

von der Ablegung einer Vorprüfung abhängig gemacht; doch steht es dem Arbeits- und Wohlfahrtsministerium frei, im Falle besonderer Eignung Leute akademischer und nichtakademischer Provenienz ohne Vorbereitungsdienst in den Aufsichtsdienst hereinzunehmen, wie denn überhaupt die sächsischen Vorschriften liberalste Auffassung verraten, die beispielsweise den Eintritt in die sächsische GA. jedem Deutschen ohne Ansehen des Geschlechts gestattet.

Bayern verlangt von seinen GA.-Amtsbewerbern wie Preußen technisches Studium, mehrjährige Praxis als Betriebsleiter oder in sonstiger gehobener Stellung in der Industrie und macht die Anstellung vom Bestehen einer Prüfung abhängig, die aber nach Möglichkeit erst nach Absolvierung der praktischen Tätigkeit, während der der Anwärter seine „Erfahrungen vertiefen und mit den Arbeitnehmern in Fühlung kommen kann," stattfinden soll.

In Württemberg und auch in Baden sind die Bedingungen für den GA.-Dienst ähnlich geartet wie in Bayern, nur ist für die definitive Anstellung nach Abschluß der praktischen Arbeit keine Prüfung vorgesehen, sondern die Eignung auf diesem technischen Sonderverwaltungsgebiet durch eine entsprechende praktische Betätigung, die sich allerdings auf 2—3 Jahre ausdehnt, als erwiesen betrachtet.

Der Beamtenstab der GA. endlich zeigt in den einzelnen deutschen Ländern[1]) nachstehendes Bild:

Preußen

Beamtenstand:

a) in der Ortsverwaltung: 163 Gewerberäte
56 „ Assessoren
37 „ Referendare
72 „ Oberkontrolleure (38 w. u. 34 m.)
30 „ Kontrolleure (16 w. u. 14 m.)

b) bei den Regierungen 17 Oberregierungs- u. Regierungsgewerberäte
16 Regierungs- und Gewerberäte
8 Gewerberäte
1 Gewerbeassessor

c) im Ministerium für Handel und Gewerbe:
1 Ministerialrat als leitender preußischer GAB. und Sachbearbeiter für allgemeine Angelegenheiten,
1 Ministerialrat für Dampfkessel und andere besondere überwachungsbedürftige Anlagen,
1 Ministerialrat für Sprengstoffangelegenheiten und Verkehr mit Mineralölen und anderen feuer- und explosionsgefährlichen Stoffen,
1 Oberregierungsrätin für den besonderen weiblichen und Jugendlichenschutz, Kinder- und Hausarbeiterschutz,
1 Regierungs- und Gewerberat für allgemeinen Unfall- und Gesundheitsschutz gewerblicher Arbeitnehmer,
1 Gewerberat für Arbeitszeitrecht, Sonntagsruhe und Ladenschluß,
1 Gewerberat für Fragen des Acetylen-, des Aufzugwesens und des Verkehrs mit verdichteten Gasen.

---

[1]) Die Zahlen sind den Jahresberichten der betr. Länder entnommen und beziehen sich auf den 31. Dezember 1928.

Bayern

Im Staatsministerium für Landwirtschaft und Arbeit (Abt. Arbeit)
1 Ministerialrat (Landesgewerbeaufsichtsbeamter)
1 „ (Landesgewerbearzt)
1 Regierungsgewerberat 1. Klasse
im übrigen
9 Oberregierungsräte
5 Regierungsgewerberäte 1. Klasse
11 „
2 Gewerbereferendare
11 Gewerbeinspektoren
3 Gewerbeinspektorinnen
10 Gewerbekommissäre (männl.)
3 Gewerbekommissäre (weibl.)
8 Gewerberevisoren (männl.)
1 Gewerberevisor (weibl.)
7 Gewerbeaufsichtsassistenten (4 männl. 3 weibl.)

Sachsen

Im Außendienst:
14 Amtsvorstände
21 wissenschaftliche Hilfsarbeiter (einschl. GA.-Assistenten und Gewerbereferendare)
42 Beamte und Beamtinnen mit nichtwissenschaftl. Vorbildung
8 Beamte im Arbeits- und Wohlfahrtsministerium (3) und bei den Kreishauptmannschaften (5)
5 Aufzugsingenieure

Württemberg[1])

Wissenschaftlich vorgebildet:
1 Oberregierungsgewerberat
11 Gewerberäte
2 stellvertretende Gewerberäte
1 Obermedizinalrat

Nichtwissenschaftlich vorgebildet:
1 Gewerbeoberinspektor (weiblich)
1 Gewerbeinspektor (männlich)
1 Gewerbeinspektor (weiblich)
2 Gewerbeobersekretäre (männlich)
1 Gewerbeobersekretär (weiblich)
4 Gewerbesekretäre
1 Handelssekretär.

Baden

1 Amtsvorstand (Oberregierungsgewerberat)
1 Oberregierungsgewerberat
1 Oberregierungsgewerberat (Landesgewerbearzt)
1 Obergewerberat für Handelsaufsicht, Frauenarbeit, Kinder- und Hausarbeit
3 Gewerbeobersekretäre: technische Hilfsarbeiter für Handelsaufsicht
1 Gewerbeoberinspektor) technische Hilfsarbeiter für
1 Gewerbeinspektor) Bauten und Steinbrüche

---

[1]) Entnommen aus: 50 Jahre GA in Württemberg, S. 48/49.

4 Vorstände der Aufsichtsbezirke (1 Obergewerberat, 4 Gewerberäte)
4 Gewerberäte (als Stellvertreter)
2 Obergewerbeinspektoren
1 Gewerbeinspektor
5 Gewerbeobersekretäre und Gewerbesekretäre.

Dritter Teil.

Die Reform der Gewerbeaufsicht.

Die bisherigen Ausführungen hatten als unerläßliche Voraussetzung für die ganze Problematik der Reform der GA. die Plattform für die Durchführung des Themas zu schaffen.

Wer die einschlägige Literatur des letzten Dezenniums durchmustert, um den Reformbestrebungen auf dem Gebiete der GA. nachzuspüren, der sieht sich einem ganzen Heer von Vorschlägen, Anregungen, Wünschen Empfehlungen, Ratschlägen, Entwürfen, Forderungen, Programmen, Entschließungen, die aus der Feder von GA.-Beamten, Sozialpolitikern, Verwaltungsfachleuten, Arbeitsjuristen, Gewerkschaftsbeamten usw. fließen, gegenüber. Es ist eine fast erdrückende Fülle von Gedanken, die aus dem Wunsche und der freilich oft recht vagen Erkenntnis einer Verbesserungs- und Ausbaubedürftigkeit der GA. hervorwachsen. Diese ist in der Tat in mancher Hinsicht verbesserungs- und ausbaubedürftig aus Gründen, die in ihrer heutigen Ausgestaltung nach der technisch-organisatorischen wie inhaltlichen Seite liegen als auch von außen her, der politischen, wirtschaftlich-technischen und soziologischen Umgestaltung und Weiterentwicklung, kurz dem Prinzip der Dynamik des Lebens herkommen. Aber leider lassen die literarischen Ausführungen, die zur Reformfrage Stellung nehmen, die gemeinsame Linie vermissen. In der Frage des Wie und Was zeigen sie ein derartiges Aus- und Durcheinander, daß das Bild eines großen Wirrwarrs, ein unauflösbar scheinendes Knäuel von „Beiträgen" entsteht. Aus diesem Chaos von Meinungen und Strömungen die wesentlichen Grundzüge herauszutrennen und die Reformbestrebungen dann auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen ist Sinn und Zweck dieses Abschnittes unserer Betrachtungen. Dabei ist zwar zu bedenken, daß jede dieser Reformabsichten, gleichviel wo sie einsetzt und welches das Ziel ihres Strebens ist, jeweils nur als komplexe, die GA. in ihrer Totalität umfassende Erscheinung zu betrachten ist, insofern als eben die Reform eines Teils ob des Bestehens wechselseitiger Beziehungen sich auch in einigen oder in allen Teilen auswirken muß. Gleichwohl kann aber im Interesse einer klaren Herausarbeitung der einzelnen Problematik auf eine isolierende Betrachtungsweise der Einzelfragen nicht verzichtet werden. Was nun aus der fast unübersehbaren Fülle der Reformgedanken als deren wesentliche Züge hervortritt, soll unter die Gesichtspunkte

1. Selbstverwaltung in der GA. und in engem Zusammenhang damit Ausgliederung der GA. aus der allgemeinen Verwaltung,
2. Spezialisierung in der GA. als Folge des Strukturwandels der Wirtschaft,
3. die Beseitigung des Nebeneinanders von Organen, die auf dem Gebiete der GA. letztlich die gleichen oder ähnliche Funktionen erfüllen,
4. die Vereichlichung der Gewerbeaufsicht geordnet im folgenden unsere Aufmerksamkeit finden.

§ 9.

Die Selbstverwaltung in der Gewerbeaufsicht.

In der literarischen Erörterung der Fragen einer Neugestaltung der GA. nimmt die immer wiederkehrende Forderung der Selbstverwaltung breiten Raum und eine dominierende Stellung ein, und erneut wieder ist sie im Zusammenhang mit dem Erscheinen eines Arbeiterschutzgesetzentwurfs Gegenstand lebhafter Auseinandersetzung geworden. Ihr gelte daher zuerst unsere Betrachtung!

Wenn das Wort Selbstverwaltung fällt, wendet sich der Blick unwillkürlich ein Jahrhundert in die Vergangenheit zurück, in die Zeit der Stein'schen Verwaltungsreform. Die napoleonischen Kriege hatten Preußen zu politischer und wirtschaftlicher Ohnmacht verurteilt; aus ihr einen Ausweg zu finden führte der große Staatsmann weitgehende Reformen in der Verwaltung durch. Der leitende Gedanke dabei war, das Eigeninteresse der Bürger an den sie unmittelbar berührenden Fragen zu wecken und dem öffentlichen Leben dadurch, daß er ihnen deren Verwaltung anvertraute, neuen befruchtenden Auftrieb zu geben. Denn „Selbstverwaltung schafft Vertrauen" und „Zutrauen veredelt den Menschen, ewige Vormundschaft hemmt sein Reifen" [1]).

Der Wunsch also, selbstbewußte und selbstsichere und vor allem verantwortungsvolle Menschen zu schaffen, die es verstanden, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu ordnen und mit Verständnis und Liebe zu pflegen, ließ den Freiherrn von Stein die kommunale Selbstverwaltung einrichten. Der frische Geist des mit beiden Füßen mitten im Leben stehenden Bürgers, der Wissen, Erfahrung und Intellekt zur Bewältigung seiner Aufgaben mitbrachte, sollte „Aktenmäßigkeit und Schema F" aus der Verwaltung wegfegen, „nur Selbstverwaltung macht vom Grünen Tische frei" [2]).

Entschlußkraft und Eigenverantwortungsgefühl galten ihm als die Hebel zu freier Tat, während zentralisierte Staatsregierung, wo der Beamte als Rad in die Maschinerie der Verwaltung eingefügt ist, zur Unselbständigkeit, Verknöcherung und Bürokratisierung führen muß. Am Erfolg gemessen mußten Steins Gedankengänge richtig sein.

Das Wort Selbstverwaltung hat im Laufe der Zeit hauptsächlich zwei Deutungen erfahren. „Selbstverwaltung, im Gegensatz zur allgemeinen Staatsverwaltung, ist nach den deutschen Gesetzen der Mitte des 19. Jahrhunderts nichts anderes als Selbständigkeit in der Verwaltung eigener Angelegenheiten, die einem Gemeinwesen innerhalb des Staates gegeben ist. Eine Selbständigkeit, die zunächst den Gemeinden zugestanden wird, dann auch anderen Verbänden mit eigenem Gebiete, den sogenannten Kommunalverbänden. Endlich sonstigen Körperschaften, die öffentliche Angelegenheiten besorgen."

Ein neuer Sinn wird der Selbstverwaltung unterstellt in der Auslegung, daß sie „innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuern sei." [3])

---

[1]) Aufgenommen in die Motive der Stein'schen Städteordnung durch einen Mitarbeiter Steins, s. Soziale Praxis, 1928, S. 969.

[2]) v. Blume. Die deutsche Selbstverwaltung, Rede gehalten an Königs Geburtstag, 25. Februar 1917, S, 18.

[3]) v. Blume, a. a. O. S. 15.

Doch es geht hier nicht um die Definition des Begriffes: die Leitidee der Selbstverwaltung ist klar: es handelt sich darum, die Angelegenheiten, die sonst der Staat zu verwalten pflegt, den Interessenten selbst zur Besorgung zu überlassen, weil sie, den Dingen näherstehend, mehr Verständnis, Liebe und Begeisterung (da es ja um ihre eigenen Angelegenheiten geht) für sie aufbringen und gleichzeitig zur Selbständigkeit erzogen werden.

Wenn bei Aufwerfung der Frage der Selbstverwaltung in der GA. auf das Stein'sche Vorbild hingewiesen wird, so soll damit nur der Ursprung und die ideenmäßige Verbindung des Prinzips der Selbstverwaltung damals und heute betont werden.

I. Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne des Wortes.

Der Gedanke der Selbstverwaltung hat im Anschluß an die gemeindliche Selbstverwaltung Eingang und Verwirklichung in verschiedenen Zweigen der Verwaltung, vor allem der Sozialverwaltung gefunden. Wir sehen ihn in der Unfall-, stärker und reiner in der Krankenversicherung verwirklicht. Kein geringerer als Fürst Bismarck war ihr Vorkämpfer, und die geschichtliche Betrachtung hat gezeigt, daß er bemüht war, auch die GA. organisch in den Bau genossenschaftlicher Selbstverwaltung einzuflechten. Es ist ihm das nur unvollständig gelungen; als Bruchstück dieses mißglückten Versuches ist die Unfallverhütung der Berufsgenossenschaften übrig geblieben. Die Idee, die am Arbeiterschutz am unmittelbarsten interessierten Parteien zur Ausübung dieses Schutzes zu berufen, kam in der Folge, wenngleich meist in unklarer Weise, wiederholt zum Ausdruck. In der Reichstagssession 1885/86 traten die Sozialdemokraten mit einem in diese Ideengänge einmündenden Plan hervor. Die Fabrikaufsicht sollte durch 200—250 von Reichs wegen zu bildenden „Arbeitsämtern" wahrgenommen werden. Diese Arbeitsämter waren als kollegiale Behörden mit einem „Arbeitsrat" an der Spitze gedacht.[1])

Am Anfang des Jahrhunderts wurde die Idee im Zusammenhang mit der Arbeiterversicherungsreform erneut lebendig. Die Versicherungsämter, die man als unterste Instanz zur Durchführung der Arbeiterversicherung einführen wollte, sollten zugleich den Aufgaben des Arbeiterschutzes dienstbar gemacht werden. So ganz eindeutig sind aber die Vorstellungen, die man sich über die Art der Inbeziehungsetzung von Versicherungskörper und GA. machte, nicht. Die Selbstverwaltung scheint eher als Reservat der Versicherung denn als Aggregat der GA. vorgeschwebt zu haben. Jedenfalls läßt der Widerstand der Berufsgenossenschaften, die ihre Selbständigkeit gefährdet sahen, darauf schließen.

Alles in allem: die Idee der Selbstverwaltung in der GA. schießt in der vorrevolutionären Zeit wohl da und dort, aber in wenig präziser Formulierung, mit geringem Nachdruck und unsicher auf. Und das scheint leicht erklärlich: das vorrevolutionäre Deutschland verkörperte noch den patriarchalischen Obrigkeitsstaat. Der Untertan war noch Objekt, noch nicht Subjekt der Verwaltung; eine aktive Einflußnahme auf die Gestaltung seiner Geschicke war ihm noch versagt.

Aber doch wurde auch „schon vor dem Kriege vereinzelt der Wunsch nach einem neuen, von demokratischem und sozialem Geist erfüllten Arbeitsrecht laut."[2])

---

[1]) S. Poerschke, a. a. O. S. 122.

[2]) In: „Deutsche Sozialpolitik 1918—1928", Erinnerungsheft des Reichsarbeitsministeriums 1929, S. 41.

Eine grundsätzliche Aenderung in der politischen Stellung des Staatsbürgers brachte der revolutionäre Umschwung von 1918. Die Verfassung vom 11. August 1919 schuf eine neue politische Rechtsgrundlage für das Individuum. Klar ist in Art. 1 RV. die Volkssouveränität ausgesprochen, d. h. die Macht des Volkes seine Geschicke selbst zu bestimmen. Demokratie [1]) ist nicht mehr nur Ziel des Strebens von vielen, sondern hat einen konkreten Gehalt bekommen. Das Volk hat es jetzt grundsätzlich in der Hand, zu sagen, nach welchen Gesetzen es sich regieren und nach welchen Grundsätzen es sich verwalten will.

Exempla trahunt! Was dem Volk im ganzen beschieden wurde: Eigenbestimmung seiner Belange, das suchten und suchen einzelne Gruppen innerhalb des Volkes in Uebertragung des Prinzips der Demokratie auf ihre Verhältnisse mit größerem Nachdruck als je für sich in Anspruch zu nehmen; das Gebiet der Sozialverwaltung scheint wie keines dazu geeignet. „Wo es eben möglich ist, muß an die Stelle der staatlichen Sozialpolitik die freie Vereinbarung der Beteiligten treten." Warum?, weil „die demokratische Republik im Großen und im Kleinen die Willens- und Charakterbildung ihrer Bürger fördern, weil sie den Mut zur Selbstverantwortung in der Freiheit wecken, statt der Bediententugenden die Bürgertugenden wecken muß", wo „der alte Staat eine bürokratische Sozialpolitik betrieb, weil er die Arbeitnehmer aus Mißtrauen von einer Beteiligung am Staat, an der Verwaltung fernhalten, weil er ihnen Wohltaten, aber keine Rechte gewähren wollte"; „wo das Erziehungssystem auf die Weckung der Unterwürfigkeit und auf die Zurückdrängung der Charakterstärke zugeschnitten war." [2])

Nicht ohne gewissen Rückhalt können die Verfechter demokratischer Sozialverwaltung ihre Forderungen erheben, denn Art. 161 RV. spricht zum mindesten für das öffentliche Versicherungswesen die „maßgebende Mitwirkung der Versicherten", also jedenfalls eine irgendwie geartete „Selbstverwaltung" (je nach der Auslegung des Wortes Selbstverwaltung) aus. Mit demselben Recht berufen sich andere auf Art. 165 RV. und glauben aus dessen Formulierung die Berechtigung zur Selbstverwaltung im Bereiche des Arbeitsrechts überhaupt herauslesen zu können.

Um über die Richtigkeit oder Unrichtigkeit solcher Meinungen ein Urteil gewinnen zu können, ist es notwendig, die Frage nach dem Inhalt des Wortes „Selbstverwaltung" zu stellen, denn „Selbstverwaltung ist nur eine Bezeichnung der Form; niemals aber entscheidet die Form, immer die Machtverteilung in ihr." [3])

Es gibt, um das in anderer Prägung zu wiederholen, zwei Erscheinungsformen von Selbstverwaltung, „1. Rechtsfähie, vom Staate mit einer Art Autonomie ausgestattete Körperschaften, 2. die Heranziehung von Einzelpersonen aus dem unbeamteten Volk zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben." [4])

Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben ist in erster Linie Sache des Staates. Er kann aber in bestimmten Fällen, wenn er das für zweckdienlich hält, Körperschaften gestatten, daß sie ihre Angelegenheiten, die sonst unter die allgemeine Verwaltung des Staates fallen würden, selbst wahrnehmen. Bei Selbstverwaltung „handelt es sich also um eine

[1]) Das Wort „Demokratie" ist ein elastischer Begriff. s. Hans Kelsen,' Vom Wesen und Wert der Demokratie; er unterscheidet fiktive und reale Demokratie.

[2]) Erkelenz, Soziale Selbstverwaltung, in: Arbeitsrecht 1922, S. 535/36.

[3]) s. Soziale Praxis, 1928, Sp. 969.

[4]) Soziale Praxis, 1926, Sp. 802.

Auseinandersetzung zwischen Staat und anderen Körperschaften, bei der diesen ein Gebiet öffentlichen Lebens zugestanden wird, innerhalb dessen sie selbständig sein sollen." [1]) Dabei ist es niemals so, daß „der Staat seine Angelegenheiten durch andere Verbände verwalten läßt, sondern er erkennt an, daß diese Verbände eigene Angelegenheiten und einen eigenen Wirkungskreis haben" [2]).

Die Tatsache sei aber besonders hervorgehoben: „Die Macht der Selbstverwaltungskörper kann nur vom Staate stammen, denn innerhalb seines Gebiets duldet der Staat keine Macht, die er nicht selbst verliehe." [3])

Der Staat hat es daher auch in der Hand zu bestimmen, wie weit der Rahmen der Eigenherrlichkeit der Körperschaften gespannt sein soll. Das wird ganz von der Eigenart des einzelnen Falles abhängen. Die Selbstverwaltung kann eine vollständige sein, so daß sich der Staat auf ein loses Aufsichtsrecht beschränkt, im übrigen es den Beteiligten überläßt, nötigenfalls unter Anwendung von behördlichem Zwang (Anordnungs- und Strafrecht gegen die Mitglieder, behördliche Eintreibung von Beiträgen, Strafen usw.) ihre Angelegenheiten selbst zu besorgen, andererseits kann er die Verwaltung solcher Körper diesen, jedoch unter Beteiligung seiner Beamten überlassen oder, was eine noch stärkere Einschränkung, ja fast die Aufhebung des Selbstverwaltungsprinzips bedeuten würde, die Verwaltung solcher Verbände mit eigenen Organen nur unter Beiziehung von Repräsentanten der Organisationen zwecks Beratung und Gutachtenabgabe ausführen. Dabei ist eine Reihe von Zwischen- und Uebergangsstufen denkbar.

In ähnlicher, von der oben angeführten Formulierung etwas abweichender, im Grunde jedoch dasselbe besagender Fassung unterscheidet Kaskel [4]) für das Arbeitsrecht

1 auf gesetzlicher Grundlage und

2. auf freier Vereinbarung der Beteiligten beruhende Selbstverwaltung (echte — unechte Selbstverwaltung).

Zu 1. kennt auch er die Fälle, in denen „eine gesetzliche Zusammenfassung der Beteiligten zum Zweck arbeitsrechtlicher Selbstverwaltung" und solche, wo „eine Mitwirkung der Beteiligten im behördlichen Rahmen" besteht. Daneben gibt es eine Sphäre (Punkt 2), innerhalb deren es den in ihren wirtschaftlichen Interessen gleichgerichteten Gruppen sowie den „sozialen Gegenspielern" unbenommen ist, nach freier Vereinbarung ihre Affären selbst zu verwalten (ähnlich wie es auch den einzelnen Individuen freisteht, im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung zu tun oder zu unterlassen was er will).

Aus den zur Illustration der einzelnen Punkte von ihm angeführten Beispielen geht deutlich hervor, daß das Prinzip der sozialen Selbstverwaltung keine Schematisierung verträgt. Ausschlaggebend dafür, welches Maß von Selbständigkeit im Einzelfalle zugelassen werden kann, ist vielmehr letztlich immer der Zweck, die Aufgaben, die eine Institution zu erfüllen hat.

Wenn nun nach diesen Ueberlegungen über soziale Selbstverwaltung im allgemeinen die Frage der Selbstverwaltung in der GA. im beson-

---

[1]) v. Blume, a. a. O. S. 11.

[2]) Ebd. S. 12.

[3]) Ebd.

[4]) Kaskel, Arbeitsrecht, 1928, S. 79/80.

deren an uns herantritt, so ist dabei von der besonderen Stellung derselben innerhalb der sozialen Verwaltung auszugehen. Es gilt zu prüfen, ob bei den Funktionen, die die GA. zu erfüllen hat, für die eine oder andere Art von Selbstverwaltung Raum vorhanden ist oder ob bei der Eigenart des Falles Selbstverwaltung überhaupt ausgeschlossen erscheint.

Die GA. dient der Durchführung von Vorschriften, die vom Staat zum Schutze einer besonderen Klasse, der gewerblichen Arbeiter, erlassen werden. Eine Reihe von Erwägungen, die unter der Bezeichnung „Menschenökonomie" als dem gemeinsamen Brennpunkt zusammentreffen, ist für die Stellungnahme des Staates in Bezug auf den Schutz der gewerblichen Arbeiterklasse von Bedeutung. Es ist die Signatur des kapitalistischen Wirtschaftssystems, daß privatwirtschaftliche und gesellschaftliche Rentabilität in der Regel nicht zusammenfallen. Der Unternehmer greift zur Erreichung seiner egozentrischen Ziele oft zu Mitteln, deren Anwendung vom Standpunkt des sozialen Produktivitätsgedankens verwerflich erscheinen. Wenn aber im Wirtschaftsleben das für die Allgemeinheit optimale Resultat erzielt werden soll, so ist jedenfalls auch die Bewirtschaftung des im Arbeitsprozeß stehenden Menschen nach sozialen Rentabilitätsgrundsätzen zu gestalten. Es darf nicht sein, daß an einem Volksteil, dessen Aufzucht ein gewisses Maß von Kosten verursacht hat, Raubbau getrieben wird, daß gegenwärtige Generationen auf Kosten der Zukunft leben, daß die Arbeitskraft des industriellen Arbeiters durch übermäßige Ausdehnung der Arbeitszeit, seine Gesundheit und sein Leben durch mangelhafte Betriebseinrichtung und -führung verwirtschaftet wird; vielmehr soll, das ist der Sinn jeder sozialen Gesetzgebung durch diese „Menschenökonomie" die sozial erwünschte „Amortisation der organischen Arbeitsmaschinen" erreicht, ein qualifiziertes „Menschenmaterial" für die wirtschaftliche Produktion gebildet werden, denn „nur höherwertiges Menschenmaterial ... funktioniert als optimal im Interesse der sozialen Ertragssteigerung." [1])

Der Staat hat sich der Einsicht von der Bedeutung der Menschenökonomie, das hat die geschichtliche Entwicklung gezeigt, in steigendem Maße erschlossen und sich im Interesse der Verwirklichung der zu diesem Behufe geschaffenen Normen mit seiner Autorität hinter das Gesetz gestellt. Die GA. als staatliche Instanz, als Einrichtung des mit aller Machtvollkommenheit ausgerüsteten Staates ist lebendiger Zeuge dieser Entwicklung. Der Kerngedanke, der die verwaltungsmäßige Durchführung des Arbeiterschutzes dem Staate vorbehielt, beinhaltet, den Staat mit seinen Machtmitteln dort zur Wirksamkeit kommen zu lassen, wo der Schützling infolge seiner labilen Stellung seinem sozialen Gegenspieler gegenüber nicht imstande ist, im Wirtschaftsprozeß seine physische, geistige und wirtschaftliche Integrität durchzusetzen.

Und erst recht erlangt die feste Hand des Staates da ihre Bedeutung, wo innerhalb dieses Gremiums industrieller Arbeiter einzelne Kategorien, wie die Kinder, Jugendlichen und Frauen, der Natur der Sache nach absolut nicht in der Lage sind, ihre Menschenrechte im Sinne obiger Forderung geltend zu machen. Dazu kommt, daß der Staat auf seine finanziellen Kraftquellen gestützt, ein Beamtentum zu unterhalten vermag, das mit gediegener Fachkenntnis ausgerüstet, den gestellten Anforderungen gerecht zu werden vermag.

---

[1]) Goldscheid, Höherentwicklung und Menschenökonomie, I S. 526. 1911.

Scheint Staatsaufsicht nach diesen Gründen die geeignete Form für die Verwirklichung des Arbeitsschutzes zu sein, so drängt eine neue Strömung auch auf diesem Sondergebiet der sozialen Verwaltung auf eine Ersetzung der staatlichen Aufsichtsorgane durch die Selbstverwaltung der kollektiven Parteien des Arbeitsrechts hin. Die Vorgänge in anderen Zweigen des Arbeitsrechts haben Schule gemacht. War in der Arbeiterschaft schon vor dem Krieg das Streben warzunehmen, an der Gestaltung ihrer sozialen Bedingungen aktiveren Anteil zu gewinnen, so erfolgt erst recht nach dem politischen Umsturz der Vorstoß in der Richtung einer Demokratisierung der Wirtschaft und eng damit verbunden der sozialen Verwaltung auf der ganzen Linie. [1])

Und in der Tat: das soziale Gesicht Deutschlands hat sich nach und nach gründlich geändert. Wo einst der Arbeitnehmer als isolierte Einzelperson dem Arbeitgeber ohnmächtig gegenüberstand, begegnen sich im heutigen Wirtschaftsleben die zu Berufsverbänden zusammengeschlossenen Parteien (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) als gleichwertige Partner (das Uebergewicht der Unternehmer scheint durch das Emporkommen der Gewerkschaften beseitigt) fähig, ihre Interessen im Wirtschaftskampf selbst wahrzunehmen.

Durch diese Verschiebung im Kräfteverhältnis der beiden sozialen Gegenspieler wäre die Voraussetzung geschaffen, ihnen das wichtige Gebiet der GA. zur autonomen Regelung anzuvertrauen. Erkelenz hat die Forderung nach sozialer Selbstverwaltung, der er einen möglichst weiten Inhalt geben will, allgemein, also wohl auch für die GA., gestellt; für ihn gibt es zwei, allerdings flüssige, Grenzen der Selbstverwaltung; „nach oben: wo die in jedem Staat vorhandenen Grenzen der Hoheitsgewalt berührt werden, nach unten, wo die Beteiligten sich nach Lage der Verhältnisse sich selbst helfen und ihre Angelegenheiten nicht selbst verwalten können..“ [2]) Nach diesen Grundsätzen würde dem Staat die Rechtsprechung an den Arbeitsgerichten vorbehalten bleiben, während er sich „in fast allen anderen Dingen mit einer losen Oberaufsicht begnügen könnte und sollte.“ [3]) In die Praxis umgesetzt würde diese These, um nur auf diese augenfälligste Seite hinzuweisen, die Zerreißung der GA. in eine autonom geleitete und in eine vom Staat verwaltete Sphäre bedeuten; zweifellos liegt hier aber eine Materie vor, die sich nicht in jeder Beziehung — man denke nur an Kinder-, Frauen- und Heimarbeiterschutz — mit dem Prinzip der Selbstverwaltung verträgt. Mit einer Entscheidung für Selbstverwaltung in der GA. in der von Erkelenz geforderten extensiven Weise wäre aber das Opfer, das man der im Kerne vielleicht berechtigten Idee bringen würde, zu groß; denn die Aufteilung der heute durch Staatsorgane geführten GA.-Zuständigkeit unter Staat und Selbstverwaltung müßte die schon ohnehin recht verworrene Lage im Bereiche der GA. nur noch unübersichtlicher machen.

Abweichend von der aus der allgemeinen Forderung der Selbstverwaltung im Sozialrecht abgeleiteten Selbstverwaltung in der GA. tritt auch Luppe von anderen Ueberlegungen herkommend für dieselbe ein. Er geht davon aus, daß Art. 157 RV. die Schaffung eines einheitlichen Arbeitsrechts verheißt, dessen Ergänzung aber notwendigerweise einheit-

---

[1]) s. dazu auch die Ausführungen in „Wirtschaftsdemokratie“, 1929, hrsg. im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes von Fritz Naphtali.

[2]) Erkelenz, Soziale Selbstverwaltung, in: Arbeitsrecht, 1922, S. 536.

[3]) Ebd.

liche Arbeitsbehörden sein müssen, in denen er den Arbeitsnachweis, die Arbeitslosenversicherung, das Tarifrecht und Betriebsrecht (Arbeitsordnung), die Austragung von Einzel- und Gesamtstreitigkeiten sowie den Arbeiterschutz untergebracht wissen will. Da das moderne Arbeitsrecht autonomes Recht der beteiligten Organisationen sein muß, kommt auch für die GA. als Bestandteil dieser Arbeitsbehörden Selbstverwaltung in Frage. Allerdings soll nach Auffassung von Luppe die Zuständigkeit der Arbeitsbehörden sich auf die Prüfung und Genehmigung der Arbeitsordnungen und der Ueberarbeit aller Art, von Frauen- und Kinderarbeit beschränken, da „bei allen diesen Fragen die Lage des Arbeitsmarktes von entscheidender Bedeutung ist“ [1]) und die Regulierung des Arbeitsmarktes, das ist der Gedankengang, schlägt eben in Anbetracht der Aufgabenzuweisung der einheitlichen Arbeitsbehörden (Arbeitsnachweis) in das der Selbstverwaltung zugängliche Gebiet ein, während der Gefahrenschutz als im wesentlichen technische Kategorie allenfalls noch einer Angliederung an die Arbeitsbehörden fähig sein soll. Gegen den Standpunkt Luppes läßt sich jedoch geltend machen, daß er die Zerschneidung organisch zusammengehöriger Funktionen vornimmt, denn diese „verwaltungsmäßigen“ Aufgaben der GA. lassen sich vom „technischen“ Teil derselben nicht trennen, weil Genehmigung von Ueberarbeit, Arbeitsordnungen, Jugendlichen- und Frauenarbeit nicht, wie Luppe meint, nach den Verhältnissen und Notwendigkeiten des Arbeitsmarktes zu beurteilen sind, sondern einen integrierenden Bestandteil der Gewerbehygiene bilden. Zudem müßte, selbst wenn „die behördliche Genehmigung der Ueberarbeit durch eine Vereinbarung zwischen den beteiligten Organisationen ersetzt würde,“ doch wieder „der besondere Beschäftigungsschutz der Jugendlichen und der Arbeiterinnen, der nur von unparteiischen behördlichen Stellen wirksam ausgeübt werden kann, nach wie vor der Arbeitsaufsicht vorbehalten bleiben.“ [2])

Unabhängig von Erkelenz und Luppe, aber ebenfalls in der gärenden Uebergangszeit aus dem alten Staatsgefüge in die neue politische Form der Demokratie tritt auch der Zentralverband der Angestellten aus demselben Gedankengut wie diese schöpfend für die Ersetzung der Bürokratie in der GA. durch die Selbstverwaltung ein. Er sucht die Lösung im Zusammenhang mit der damals noch neuen Schöpfung der Wirtschaftsräte, denen „geeignete Gebiete der Wirtschaftsverwaltung, in erster Linie die Durchführung des Arbeiterschutzes, überwiesen werden sollte.“ [3]) Der Gedanke war also, die GA. aus der staatlichen Verwaltung zu lösen und sie den Bezirkswirtschaftsräten als Selbstverwaltungsorganen einzugliedern mit der Maßgabe, daß sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Verordnungen und Verfügungen selbst erlassen und deren Ausführung selbst auf dem Zwangswege garantieren.

Weder Bezirkswirtschaftsräte noch Selbstverwaltung der GA. sind Wirklichkeit geworden. Ueberhaupt dürfen wir in der Forderung der Selbstverwaltung durch diese Autoren kaum mehr als tastende Versuche, als Anregungen sehen, die aus dem alten Regime übernommenen Verwaltungsgrundsätze, mit dem neu errungenen politischen Ideal der Demokratie in Einklang zu bringen. Als eigentliche Lösungsversuche für die

---

[1]) Arbeitsrecht, 1922. S. 523.

[2]) Ulrichs, Arbeitsaufsicht und Arbeitsämter, in: Arbeitsrecht, 1923 S. 75/6.

[3]) Reuß, a. a. O. S. 208.

Frage der Selbstverwaltung in der GA. können sie wegen mangelnder Präzisierung des Problems nicht angesprochen werden.

Soll unter Selbstverwaltung in der GA. die Delegation der sonst dem Staat zustehenden und ihm vorbehaltenen Machtbefugnisse auf die interessierten Parteien, also Arbeitgeber und Arbeitnehmer, als Träger des sozialen Selbstverwaltungskörpers unter alleinigem Ausschluß der Gerichtsbarkeit, aber mit Einschluß des Verordnungs- und Verfügungsrechts, des Rechts der Statuierung von Satzungen in Analogie etwa zur Autonomie der Krankenkassen verstanden werden, so müßte das bei der eigenartigen Lagerung der Verhältnisse in der GA. hier zu unmöglichen Konsequenzen führen. Der Selbstverwaltungsgedanke kann für die GA. niemals soweit getrieben werden, daß man den zu konstituierenden Selbstverwaltungskörpern das Recht auslieferte, die Grenzen des Schutzes, der den Arbeitnehmern gewährt werden soll und damit die sozialen Pflichten des Unternehmers seinen Arbeitern gegenüber zu bestimmen. Wenn es den Kollektivorganen des Arbeitsrechts unbenommen ist, im Wege gegenseitiger Vereinbarung durch Tarifvertrag über Lohnfestsetzung, Arbeitszeit, Arbeitspausen, Betriebseinrichtungen, Arbeitsordnung usw. zu befinden, so geschieht das doch immer innerhalb des Rahmens der staatlich gesetzten Normen, die bei Vermeidung der Nichtigkeit solcher Uebereinkommen nicht verletzt werden dürfen (§ 134 BGB.). Der Spielraum, der den Parteien zu freier Selbstbestimmung bleibt, ist also durch die staatliche Machtsphäre eingeengt. Es kann daher eine absolut autonome GA. in dem oben angedeuteten Sinne nicht mit dem Hinweis auf die im heutigen Arbeitsrecht vorliegenden Parallelerscheinungen im Tarifvertrags-, Schlichtungswesen usw. begründet werden; selbst hier ist ja die Wirksamkeit des Staates nicht ausgeschaltet, denn letzten Endes führt doch der Staat, wenn die Parteien versagen, jeweils durch seinen Machtspruch die Entscheidung herbei. Es ist überhaupt gefährlich, die Rechtfertigung einer These durch Verweis auf die Ordnung der Verhältnisse anderer Gebiete betreiben zu wollen, weil in der Regel die Tatbestände in verschiedenen Ebenen gelagert sind, so daß ein Vergleich zu schiefen Resultaten führt („Eines schickt sich nicht für alle"). Nun würde sicher die absolute Selbstverwaltung der GA. den Staat im Staate bedeuten, ein völlig unannehmbarer Gedanke.

Hätten die Parteien — ihre paritätische Vertretung im Selbstverwaltungskörper grundsätzlich vorausgesetzt — das Maß ihrer Rechte und Pflichten in Bezug auf den Arbeiterschutz und seine Verwirklichung selbst zu bestimmen, so wäre damit sicher der Sache nicht gedient. Denn einmal wäre der Arbeiterschutz allen Wechselfällen der Kräftebeziehungen der beiden sozialen Gruppen und so dem Ueberwiegen der politischen Einflüsse nach der einen oder anderen Seite ausgeliefert, dann aber würde selbst im Gleichgewichtszustand der im Interesse der Allgemeinheit erwünschte gesunde Schutz nicht garantiert sein, denn wie es unverständige Arbeitgeber gibt, die sich dem Gesetz zu entziehen suchen, so gibt es auch Arbeitnehmer, die dort, wo es um ihren Schutz geht, zu Konzessionen bereit sind. So berichtet Ulrichs, daß Arbeitervertretungen an die Betriebsleitungen und GAB. herangetreten seien, die bei Durcharbeit den Fortfall oder die Kürzung der Arbeitspausen forderten und entgegen den gesetzlichen Vorschriften auch für Jugendliche und Frauen. Sie bedenken dabei nicht, daß Verzicht auf Pausen auf Kosten der Gesundheit geht, wenn auch früherer Arbeitsschluß erreicht wird. Auch bei Prüfung von Arbeitsordnungen begegnen die GAB. nicht selten Verstößen gegen den

Arbeiterschutz, die von der Arbeitervertretung gebilligt oder gar gewünscht waren [1]). Daß die wünschenswerte neutrale Behandlung des aus sozialhygienischen und menschenökonomischen Rücksichten unbedingt erforderlichen Arbeiterschutzes statthaben würde, müßte demnach bei der unleugbaren Gefahr der Politisierung der GA. stark in Zweifel gezogen werden.

Nicht weniger große Bedenken müßten einer Aufsichtsausübung durch ehrenamtlich beauftragte des GA. Selbstverwaltungskörpers entgegengebracht werden. Selbstverwaltung in dem so gedeuteten Sinn müßte wohl an ihrem Ausgangspunkt zerschellen, denn es dürfte ohne weiteres einleuchten, daß Leute ohne entsprechende Ausbildung — und solche kämen bei diesem Lösungsversuche doch wohl als Vertreter der zu Selbstverwaltungsorganen zusammengefaßten Interessenten in Frage — den sich ständig mehr komplizierenden Aufgaben einer ersprießlichen GA. nicht gewachsen wären.

Doch, wo immer die Frage der Selbstverwaltung in der GA. in der Literatur zur Diskussion steht, nirgends wird sie, soweit sich übersehen läßt, in der radikalen Bedeutung einer vom Staat völlig losgelösten, auf sich selbst gestellten Institution aufgefaßt und behandelt, vielmehr wird das Problem immer so gefaßt, daß die GA. als eine von staatlichen Beamten geleitete und besorgte Verwaltung gedacht ist mit mehr oder weniger eingehender Mitwirkung von Vertretern der kollektiven Organe des Arbeitsrechts.

In ihrem Gegenentwurf zum Entwurf eines Arbeitsschutzgesetzes haben die Freien Gewerkschaften zur Frage der Selbstverwaltung in der GA. Stellung genommen [2]). Der freigewerkschaftliche Aenderungsvorschlag basiert auf der grundsätzlichen Verwaltungsführung durch staatliche Beamte, die nur durch Hinzuziehung von Laienelementen aus den Kreisen der beteiligten Organisationen eine freilich recht beträchtliche Ergänzung finden soll. Die Urheber des Planes sind sich bewußt, daß „die Durchführung der Arbeiterschutznormen notwendigerweise in erster Linie der an der Lebenskraft ihrer Mitglieder interessierten Gesellschaft als Ganzem, d. h. dem Staate, obliegt; die Selbstverwaltung, gemessen an anderen Gebieten des Arbeitsrechts, nur in beschränktem Maße auftreten kann. Sie soll vor allem die gerade im Arbeitsschutz besonders notwendige dauernde Verbindung des Rechtes und seiner Durchführung mit der Praxis des täglichen Lebens gewährleisten." [3]) Um die Beteiligung der Selbstverwaltung in der GA. nach dem Gewerkschaftsentwurf zu verstehen, ist es notwendig, auf dessen konstruktiven Charakter kurz einzugehen.

Es soll danach die bisher landesgesetzlich geregelte Behördenorganisation durch einen dreistufigen Reichsaufsichtsapparat abgelöst werden: lokales Arbeitsaufsichtsamt, Landesarbeitsaufsichtsamt, Reichsarbeitsaufsichtsamt. Letzterem und dem Landesarbeitsamt wird nun je ein ständiger Ausschuß beigegeben, der zu zwei Dritteln aus Vertretern der wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitnehmer, zu einem Drittel aus Vertretern der Berufsgenossenschaften sowie aus dem Leiter der betreffenden Landes- oder Reichsarbeitsaufsicht besteht. Die wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitnehmer und die Berufsgenossenschaften sind befugt,

---

[1]) Arbeitsrecht. 1923. S. 81/2.

[2]) s. Gewerkschaftszeitung, 38. Jahrg. Nr. 6 vom 11. Februar 1928.

[3]) „Die Arbeit", 5. Jahrg. 2. Heft, Februar 1928 S. 75.

zur Behandlung von Spezialfragen des Arbeiterschutzes Sachverständige aus ihren Reihen in Vertretung ihrer Ausschußmitglieder zu delegieren. (§ 2).

Diese ständigen Ausschüsse sind vor Erlaß von Gesetzen und Verordnungen aus dem Bereich des Arbeitsschutzes gutachtlich zu hören. Richtlinien über die Tätigkeit der Landesarbeitsaufsichten und der Arbeitsaufsichtsämter sind im Einvernehmen mit dem zuständigen Ausschuß zu erlassen. Gleiches gilt für die Uebertragung besonderer Aufgaben an diese Aemter. Weiter steht ihnen das Recht zu, Beschwerden über die Tätigkeit der Arbeitsaufsichtsämter und der Landesarbeitsaufsichtsämter entgegenzunehmen, zu prüfen und auf die Abstellung von Mängeln hinzuwirken.

Von besonderer Bedeutung ist das ihnen eingeräumte Recht zu Initiativanträgen zu Gesetzen und Verordnungen auf dem Gebiet des Arbeits- und Unfallschutzes sowie für Richtlinien über die Tätigkeit der Arbeitsaufsichtsämter und Landesarbeitsaufsichtsämter (§ 3).

Darüber hinaus ist der Einfluß der ständigen Ausschüsse bei der Reichsarbeitsaufsicht mitbestimmend für die Berufung solcher Personen für den mittleren und höheren Arbeitsaufsichtsdienst unter Verzicht auf die sonst vorgeschriebenen Prüfungen, deren vorausgehende Tätigkeit auf besondere Eignung für den Arbeitsaufsichtsdienst schließen läßt (§ 4). Die ständigen Ausschüsse sind ferner im Prüfungsausschuß für die Abnahme der zum GA.-Dienst führenden Prüfungen vertreten; sie wirken bei Aufstellung der Prüfungsordnung mit, und die Anstellung der Kandidaten erfolgt auf ihren Vorschlag auf Grund der Prüfungsakten und des Berichts der Reichsarbeitsaufsicht über die bisherige Tätigkeit und die sonstige Eignung der Anzustellenden; ebenso ist ihr Einvernehmen erforderlich für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst zur GA., für Beförderungen und Vertretungen der GAB. sowie für die Bestellung der Amtsvorstände (§ 5).

Die den ständigen Ausschüssen als Selbstverwaltungsorganen zugedachten Befugnisse und Machtvollkommenheiten sind so einschneidend und weitgehend, daß sie nicht widerspruchslos hingenommen werden können.

Gegen den freigewerkschaftlichen Entwurf muß zunächst die Imparität der Beteiligung der Parteien geltend gemacht werden. Wenn die absolute Objektivität der staatlichen GAB. über jeden Zweifel erhaben ist und von Arbeitgebern und Arbeitnehmern unumwunden zugegeben wird, so müßte beim Ueberwiegen der wirtschaftlichen Vertreter der Arbeitnehmer in den ständigen Ausschüssen das Vertrauen beider Parteien in die GA. erschüttert werden, da die große Gefahr bestünde, daß die ständigen Ausschüsse in politische Abhängigkeit gerieten.

Wäre so die quotenmäßig ungleiche Mitwirkung der Parteien in der GA. von vornherein abzulehnen, so könnte (jedenfalls vom Arbeitgeberstandpunkt aus) auch eine paritätische Vertretung der beiden sozialen Gruppen mit weitgehendem Mitwirkungsrecht nicht akzeptiert werden, denn an eine schematische Anwendung der im „Zug der modernen Entwicklung liegenden verantwortlichen Mitwirkung der Kollektivorgane des Arbeitsrechts" kann nicht gedacht werden, sodaß ein Hinweis auf die Gegebenheiten etwa der Sozialversicherung abwegig wäre. Nach S. P. kann „bei der Ausübung der Arbeitsaufsicht nur das Gesetz und die Staatsautorität wirksam sein; für die Mitwirkung paritätischer — geschweige denn nichtparitätischer — Körperschaften der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist bei der Ausübung der Arbeitsaufsicht überhaupt kein Raum. Ihnen Einfluß auf die Handhabung des durch staatliche Organe

ausgeübten Arbeitsschutzes gewähren, hieße die Staatsautorität schwächen und die Arbeitsaufsicht an der Wurzel ihrer Wirkungsmöglichkeit treffen."[1])

Diese rigorose Auffassung scheint indes etwas über das Ziel hinauszuschießen. Wenn auch die von den Freien Gewerkschaften vorgeschlagene Zweidrittelvertretung der Arbeitnehmer, die damit begründet wird, daß „es sich beim Arbeitsschutz um das Recht der Arbeitnehmer auf eine unfalls- und gesundheitssichere Beschaffenheit ihrer Arbeitsstätte, für die Arbeitgeber dagegen um öffentlich-rechtliche, aus dem allgemeinen Interesse der Gesellschaft an der Erhaltung der Arbeitskraft ihrer Mitglieder entspringende Pflichten handelt"[2]), mit demokratischen Grundsätzen nicht in Einklang steht, und selbst eine paritätische Beteiligung der Interessenten wegen der Möglichkeit politischer Machtverschiebung Gefahren in sich birgt, darf doch eine angemessene Mitwirkung der beiden sozialen Gruppen, die mit Gut und Blut am Arbeiterschutz und seiner Durchführung interessiert sind, nicht a priori verurteilt werden. Zweifellos gehen die freien Gewerkschaften mit ihren Zugeständnissen an die ständigen Ausschüsse — diese Ansicht wird außerhalb dieser Organisation allgemein geteilt[3]) — zu weit, insbesondere was ihr Mitbestimmungsrecht auf die Aemterbesetzung in der GA. angeht, das einer Politisierung der GA. bedenklich nahekommt. Aber damit soll nicht überhaupt die Zuziehung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur GA. verbaut werden. Deren beratende und begutachtende Mithilfe ist sicherlich bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen, zur Beurteilung von Beschwerden bezüglich der Handhabung der Arbeiterschutzbestimmungen von größtem Nutzen. Diese Gedanken finden denn auch im Entwurf (III) eines Arbeitsschutzgesetzes in der neuen vom Reichsrat genehmigten und vom Reichsarbeitsminister umgearbeiteten Fassung Ausdruck. Er sieht nämlich in § 51 Abs. 2[4]) bei den Landesarbeitsschutzämtern die Mitwirkung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vor, wo es heißt: „in allgemeinen grundsätzlichen Fragen des Arbeitsschutzes werden die Landesarbeitsschutzämter durch einen Beirat für Arbeiterschutz beraten. Er besteht aus der gleichen Zahl von Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer des Bezirks und aus Mitgliedern, die von der obersten Landesbehörde ernannt werden."

Auch bei Beschwerden gewisser Art entscheidet das Landesarbeitsschutzamt in einer Besetzung mit einem Mitglied und je einem Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Kommt diese Neuregelung dem im heutigen Sozialrecht spürbaren Geist der Mit-, wenn nicht Selbstbestimmung, auch etwas entgegen, von einer irgendwie gearteten Selbstverwaltung kann nach der gezeigten Konstruktion keinesfalls gesprochen werden. Ja in der Begründung des Entwurfs wird der Gedanke, „die Arbeitsaufsicht der Selbstverwaltung, sei es paritätisch, sei es anderweit zusammengesetzten Körperschaften der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu übertragen oder sie unter deren maßgeblichen Einfluß zu stellen", schroff abgelehnt. Denn „wenn auf irgend einem Gebiete, so muß sich gerade auf dem der Arbeitsaufsicht die Staatsautorität gegenüber den zunächst Betroffenen geltend machen und

---

[1]) Soziale Praxis, 1928, Sp. 392.

[2]) Gewerkschaftszeitung vom 11. Februar 1928, Jahrg. 38 Nr. 6 S. 83.

[3]) s. dazu auch Zentralblatt der Christlichen Gewerkschaften Deutschlands, Nr. 17, 28. Jahrgang, S. 230.

[4]) Arbeitsschutzgesetzentwurf, s. Reichstagsdrucksache Nr. 753 S. 19.

durchsetzen“ [1]). Also der Charakter der GA. als einer staatlichen Einrichtung soll wegen der Mission, die sie zu erfüllen berufen ist, gewahrt werden, wenn auch dem Wandel der Zeiten, der vom patriarchalisch-autokraten Obrigkeitsstaat zum Prinzip demokratischer Gleichberechtigung führte und den Bürger vom Objekt zum Subjekt der Staatsverwaltung werden ließ, durch Einräumung einer Gutachtertätigkeit Rechnung getragen wird.

Man wird sich der im Arbeitsschutzgesetzentwurf vertretenen Auffassung grundsätzlich anschließen können. Die GA. ist eben doch im sozialen Arbeitsrecht eine Kategorie sui generis die nach ihrem Gegenstande mit dem Prinzip der Selbstverwaltung im Sinne der freien Gewerkschaften, geschweige denn einer absoluten, reinen Selbstverwaltung, nicht zu vereinbaren ist.

Der Hinweis darauf, daß die Arbeitsaufsicht „Instrument des kollektiven Arbeitsrechts, nicht der staatlichen Hoheitsverwaltung“ [2]) sei, reicht zur Begründung des Selbstverwaltungsgedankens nicht aus. Sinzheimer bringt zum Thema „Selbstverwaltung“ recht beachtenswerte Gesichtspunkte vor, wenn er sagt: „Wir brauchen den Staat, um den anarchischen Kampf der organisierten sozialen Gewalten gegeneinander zu schlichten, um der Gesellschaft gegenüber als Gemeinschaft bestehen zu können. Wir brauchen weiterhin den Staat, weil für die Gestaltung der sozialen Dinge nicht nur wirtschaftliche Interessen ausschlaggebend sind, sondern auch politische und kulturelle Fragen, die nur durch eine allgemeine Instanz entschieden werden können. Deswegen gibt es keine Autonomie im Staat ohne Bedingungen und Grenzen... Wir können nicht das ganze Arbeitsrecht in autonomes Arbeitsrecht aufgehen lassen. Wir können z. B. nicht das ganze Arbeitsrecht der Ordnung der Tarifverträge überlassen. Mögen sich heute die sozialen Kräfte das Gleichgewicht halten, morgen kann die Arbeit durch übermäßige Kapitalsgruppen zu Boden gedrückt werden .... das staatliche Arbeitsrecht muß vor allem die sozialen Grundbedingungen der abhängigen Arbeit sichern. Vor dieser elementaren Aufgabe endet jede Autonomie“. [3]) Und „im Interesse der Arbeiter selbst sollte ihre Beteiligung (an der Durchführung der Fabrikinspektion) in der Form einer beratenden freien Meinungsäußerung ohne Stimmberechtigung durchgeführt werden; denn sobald eine oder sogar beide von der Gesetzgebung betroffenen Parteien auf die Inspektionstätigkeit bestimmenden Einfluß — und sei dieser auch noch so gering — ausüben dürfen, wird die inspizierende Behörde selbst an der freien Erfüllung ihrer Aufgabe nicht nur gehindert, sondern sogar zum Spielball der Parteien herabgewürdigt“ [4]).

Bei Befürwortung des Selbstverwaltungsgedankens in der GA. wird namentlich ein Gesichtspunkt in den Vordergrund gerückt, der eine gewisse Beachtung verdient. Es ist dies die Frage des Rechts des Arbeiters an seinem Schutze. Während nämlich dem Arbeitgeber gegen Anordnungen der GAB. das Recht des Rekurses zusteht, verfügt der Arbeitnehmer über kein Rechtsmittel, „wenn er sich durch Anordnungen

---

[1]) Reichstagsdrucksache Nr. 753, S. 56.

[2]) Soziale Praxis, 1928, Sp. 563.

[3]) Sinzheimer, Fortbildung des Arbeitsrechts, Vortrag gehalten auf der ersten Tagung des Afa-Bundes, Berlin 1922, S. 15.

[4]) Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, XXXI. Jahrgang, Heft 8 1925, S. 236.

oder auch durch Nichtanordnungen des GAB. beschwert fühlt,“[1]) denn die Möglichkeiten, sich an den GAB. zu wenden oder durch den Betriebsrat oder die Gewerkschaft bei der vorgesetzten Behörde Beschwerde einzulegen oder in ganz schweren Fällen den Weg zum Parlament einzuschlagen, wird als unzureichend angesehen, da sie Rechtsmittel im eigentlichen Sinne nicht sind; die hier offenstehende Lücke auszufüllen wird die Einschaltung von Selbstverwaltungsorganen nach Art der „ständigen Ausschüsse“ des Gegenentwurfs als geeignete Maßnahme betrachtet.

Der Gegenentwurf der freien Gewerkschaften nimmt in seinem § 3 Abs. 3 diese Ergänzung vor, indem er bestimmt: „Die ständigen Ausschüsse sind berechtigt, Beschwerden über die Tätigkeit der Arbeits-Aufsichtsämter und der Landesarbeitsaufsichtsämter entgegenzunehmen, zu prüfen und auf die Abstellung von Mängeln hinzuwirken.“

Freilich ist mit dieser Regelung ein subjektives Beschwerderecht des Arbeitnehmers noch nicht ausgesprochen. Aber es leuchtet ohne weiteres ein, daß durch den engen Konnex, in dem diese ständigen Ausschüsse zu den Arbeitnehmern stehen, für letztere eine wesentlich günstigere Position zur Geltendmachung ihrer Anliegen geschaffen würde. Es ist so verständlich, wenn auch das Organ der christlichen Gewerkschaften mit dem Plan der freien Gewerkschaften in dieser Beziehung sympathisiert und sich dazu wie folgt äußert: „Mag man über die vorgeschlagenen ständigen Ausschüsse und insbesondere über die Art ihrer Zusammensetzung immerhin verschiedener Meinung sein, man wird jedoch auf Mittel und Wege sinnen müssen, die dem Hauptinteressenten am Arbeitsschutz, dem Arbeitnehmer, auf die wirksame Durchführung des ihm zugedachten Schutzes einigen Einfluß gewähren, ohne damit die Arbeitsaufsicht und ihre Beamten unter die Botmäßigkeit irgend einer Partei zu bringen.“ [2])

Wird mit dieser Stellungnahme das Einverständnis mit der Aspiration der Schwesterorganisation bekundet, so ist auf der anderen Seite doch stillschweigend der Meinung Ausdruck gegeben, daß das gezeigte Ziel auch anders als durch die im Namen der Selbstverwaltung erstrebte, so ungleiche Einflußnahme der freien Gewerkschaften erreicht werden kann. Die Richtung ist im Entwurf zum Arbeitsschutzgesetz angedeutet, wo unter Wahrung des Prinzips ungeteilter staatlicher Autorität in der Ausübung der GA. in den Beiräten der Landesarbeitsschutzämter die Stellen zu sehen sind, bei denen der Arbeitnehmer seine Beschwerden vorbringen kann. Durch den Wunsch nach Mitbestimmung in der GA. schimmert stark ein gewisses Mißtrauen in die Unparteilichkeit der staatlichen GAB. hindurch. Doch besteht nach aller Erfahrung kein Anlaß, ihre Objektivität in Zweifel zu ziehen, während bei der Verwirklichung des freigewerkschaftlichen Projekts das Vertrauen der Arbeitgeber in Ansehung der Imparität der Vertretung aufs schwerste erschüttert werden müßte.

II. Selbstverwaltung — Selbsthilfe in der GA.

Wenn von freigewerkschaftlicher Seite so nachdrücklich das Verlangen nach aktiverer Anteilnahme an der Ueberwachung der Arbeiterschutzbestimmungen gestellt wird, so darf nicht übersehen werden, daß dem schon weitgehendst Rechnung getragen ist in den §§ 66 Abs. 8 und 78 Abs. 6

---

[1]) Mitteilungen des Vereins Deutscher GAB, 10. Jahrg., Nr. 4, S. 4.

[2]) Zentralblatt der Christlichen Gewerkschaften Deutschlands. 28. Jahrg. Nr. 17, S. 230.

des Betriebsrätegesetzes in der Fassung vom 29. April 1923 (RGBl. I S. 258), die den Betriebsräten bezw. den Arbeiter- und Angestelltenräten die Aufgabe zuweisen, „auf die Bekämpfung der Unfall- und Gesundheitsgefahren im Betriebe zu achten, die GAB. und die sonstigen in Betracht kommenden Stellen bei dieser Bekämpfung durch Anregungen, Beratung und Auskunft zu unterstützen, sowie auf die Durchführung der gewerbepolizeilichen Bestimmungen und der Unfallverhütungsvorschriften hinzuwirken."

Mit und über die Institution der Betriebsräte, der Vertrauensleute der Arbeitnehmerschaft, ist der Kontakt des Schützlings mit der staatlichen Vollzugsbehörde hergestellt, und eine maßgebliche Einflußnahme der Arbeiter auf ihren Schutz gesichert. Was die Schöpfung der Betriebsräte hinsichtlich des Arbeiterschutzes besonders wertvoll macht, das ist die unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit auf das Verhalten der Arbeiter in der Gefahrenzelle des Betriebs. Hier öffnet sich ein reiches Feld der Betätigung für sie, denn die Aufstellung von Schutzvorschriften und ihre Ueberwachung durch GAB. ist doch nur die eine Seite der ganzen Schutzbewegung. Sie erreicht ihren Zweck nur unvollkommen, wenn sie nicht durch die entsprechende Haltung der Gefahrbetroffenen ergänzt wird. Alle Vervollkommnung der Unfallverhütungstechnik ist nur Halbheit, wenn der Arbeiter es nicht versteht, aus ihr Nutzen zu ziehen. Das ist aber in hohem Maße eine Erziehungsfrage. Durch Aufklärung Schaden wenden ist daher eine segensreiche Aufgabe der Betriebsräte; sie braucht in den eigenen Reihen nicht Halt zu machen, sondern kann auch den Arbeitgeber zum Gegenstand ihres Wirkens machen. Arbeitnehmer werden zu überzeugen sein, daß Zuwiderhandlungen gegen Arbeitsschutzvorschriften Unfälle und Krankheiten, die Arbeitgeber, daß sie Betriebsstörungen und unter Umständen Strafen im Gefolge haben können.[1]). Es muß den am Arbeitsprozeß Beteiligten nahegelegt werden, „welch ungeheuren Verluste des Nationalvermögens noch immer infolge des mangelnden Verständnisses für Unfall- und Krankheitsverhütung entstehen und wie nötig es sei, daß der Betriebsleiter mehr als bisher seinen Blick über das eigentliche Fachstudium hinauslenke, damit Brücken zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer geschlagen werden"[2]).

Derartige Ueberlegungen sollen das Eigeninteresse der in der Betriebsgemeinschaft Verbundenen am Werke des Arbeiterschutzes wachrufen und so der Selbstverwaltung in der GA. eine neue Deutung und Bedeutung geben, nämlich die der Selbsthilfe. Wenn auch im Prinzip verschieden, sind beide, Selbstverwaltung und Selbsthilfe faktisch doch nahe miteinander verwandt. Darum wird der erfahrene Praktiker der GA., Gewerberat Bender, auch nicht müde, die Wichtigkeit und den Wert der Selbsthilfe im Arbeitsschutz und den Zusammenhang der gewerbetechnischen und hygienischen Selbsthilfe mit der GA. aufzuzeigen. Nach seiner Erfahrung kommt alles darauf an, das Interesse der Betriebsingenieure am Arbeiterschutz zu wecken, den Menschen in den Mittelpunkt der Produktion zu stellen, die Wirtschaftlichkeit der Arbeitergesundheit für ein Unternehmen zur allgemeinen Ueberzeugung

---

[1]) s. dazu Soziale Praxis, 1923, Arbeiterschutz als Erziehungsfrage, Sp. 627 ff. Technik und Wirtschaft, 1916, Beiträge zur Frage der Selbstverwaltung in gewerblichen Betrieben, S. 347. Zentralblatt für Gewerbehygiene, 1921, Gewerbeaufsicht und Selbstverwaltung, S. 149 ff. Concordia 1920, Beschränkung der Gefahren durch die Betriebsräte, S. 176. Technik und Wirtschaft, 1927. Das künftige Arbeitsschutzgesetz und die Selbstverwaltung, S. 331 ff.

[2]) Soziale Praxis, 1923, Sp. 627.

zu machen, die systematische Erziehung der Arbeiter zur Gefahrenbekämpfung durch Belehrungskurse, durch die modernen Mittel der Merkblätter, Unfallverhütungsbilder usw. zu betreiben und dazu die Einheitsfront von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und GAB. herzustellen, auf wissenschaftlicher Grundlage eine Sanierung der Betriebsstätte, sowie eine Verbesserung der Betriebsweise herbeizuführen.[1]) In dieser Richtung liegen auch die Anregungen, die auf der elften Internationalen Arbeitskonferenz von dem englischen Regierungsvertreter gemacht wurde, der eine freiwillige Unfallverhütungsbewegung im Sinne der amerikanischen safty first Bewegung anstrebt, d. h. ein Zusammenarbeiten von Unternehmer, Arbeiter und Regierung. Das Verständnis für ein solches gentlemen agreement war allenthalben vorhanden, doch wurde von Arbeitnehmerseite betont, daß man sich auf die freiwillige Tätigkeit nur in großen, gut organisierten Betrieben verlassen könne. Die gesetzliche Regelung sei erforderlich, um auf die schlecht organisierten Betriebe einzuwirken und sie in dieser Beziehung auf die Höhe zu bringen[2]). Daß auf diesem Gebiet schon manches geleistet wurde, zeigt die Arbeit der deutschen beleuchtungstechnischen Gesellschaft, die sich die Erforschung der optimalen Beleuchtung mit dem Zweck ihrer Nutzbarmachung in den Werkstätten zum Ziele gesteckt hat. Ihr Beispiel müßte zu Vereinigungen für die Förderung auch anderer wichtiger technisch hygienischer Fragen führen, wie der Lüftung, Staubbeseitigung, Heizung. Die Ausstellung mustergültiger Einrichtungen auf diesen Gebieten könnte in der ständigen „Ausstellung für Arbeiterwohlfahrt" in Charlottenburg erfolgen. Alle diese Bestrebungen und Maßnahmen sind bestimmt, dem Arbeiterschutz unter der Losung Selbsthilfe neue Richtung und Inhalt zu geben. Zur Arbeitsgemeinschaft im Kampf um Leib und Leben des Arbeiters zusammengeschlossen, verlieren beide, Arbeitgeber und Arbeitnehmer das Gefühl „bürokratischer Bevormundung"[3]). So wird „Selbstverwaltung" im abgewandelten Sinn der Boden bereitet durch Weckung der Eigenverantwortlichkeit und die Freisetzung des Geistes der Eigenbestimmung aus der alten Erfahrung heraus, „daß das beste und wertvollste meist aus der örtlichen Initiative, dem Vorwärtsdringen einzelner Persönlichkeiten, einzelner Organisationen einzelner Orte erwachsen ist."[4]) Die Grundlage des ganzen Arbeiterschutzes soll also, dem Gedanken der „Selbstverwaltung" bezw. „Selbstbestimmung" zur Verwirklichung verhelfend, der in die Form der Arbeitsgemeinschaft gekleidete Selbstbetätigungswille der Beteiligten sein, während das GA.-Amt als wirksamer Regulator in dem kunstvollen Apparat der Arbeits-Gemeinschaft den Zweck hat, darüber zu wachen, daß „alle Aufsichtsorgane miteinander, nicht nebeneinander oder gar gegeneinander arbeiten." Die Arbeit des GA.-Amtes beschränkte sich darauf, „eigene Maßnahmen der Unternehmer und Arbeiter sowie freie Vereinbarungen im Interesse des Arbeitsschutzes anzuregen, sodaß ein behördliches Eingreifen nur nötig ist, wenn dem Sinn des Gesetzes nicht entsprochen wird und die allgemeine Wohlfahrt gefährdet ist"[5]). Verrät diese Konzeption auch etwas starken Optimismus, so darf doch gesagt werden, daß den Arbeitnehmern nicht weniger wie den Arbeitgebern im Betrieb tausend

---

[1]) s. Technik und Wirtschaft, 1927, S. 332 ff.
[2]) s. Soziale Praxis, XXXVII, Sp. 698 ff.
[3]) Zentralblatt für Gewerbehygiene, 1919, S. 285.
[4]) Luppe, Selbstverwaltung, in: Arbeitsrecht, 1928, S, 5.
[5]) Zentralblatt für Gewerbehygiene, 1919 S. 304.

Möglichkeiten offen stehen, für ihren Schutz Hand anzulegen und ihr eigener Sachwalter zu sein.[1]).

Wenn eine Selbstverwaltung der Art, daß die Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Durchführung des Arbeitsschutzes mit Zwangsbefugnissen (Anordnungs- Strafrecht gegen die Mitglieder, behördliche Eintreibung von Beiträgen, Strafen usw.), also eigentliche Selbstverwaltung betreiben, aus bereits erwähnten Gründen nicht angängig erscheint, so muß mit umso größeren Nachdruck für die Selbsthilfe eine Lanze gebrochen werden, da in ihr ein mächtiger Hebel für den Arbeiterschutz zu sehen ist. Alle Vorzüge der Selbstverwaltung: Verwertung der Erfahrung, der Ansporn des Eigeninteresses, das ethische Moment des Pflicht- und Verantwortlichkeitsgefühls, die Erziehung zur Selbständigkeit, können hier zur Entfaltung kommen, und darüber hinaus wird auch dem Zug des modernen Sozialrechts nach vermehrter Anteilnahme der Beteiligten an der Besorgung ihrer eigenen Angelegenheiten Genüge getan, ohne daß die hier unbedingt notwendige Autorität des Staates eine Beeinträchtigung erfahren würde.

Selbstverwaltung in der GA. Der Gegenentwurf der freien Gewerkschaften hat ein Mitwirkungsrecht der Beteiligten nur in den beiden oberen Instanzen, der Landes- und Reichsarbeitsaufsicht vorgesehen, während die lokale Aufsicht den staatlichen Behörden vorbehalten bleiben soll. Diese staatlichen Behörden füllt aber, wie wir sahen, seit Jahren ein starker Prozentsatz von Beamten, der, sich aus den Reihen der Arbeiter- bezw. Angestelltenschaft rekrutierend, für deren Schutz wacht und die gerade dort, wo sie ihrer Natur nach am geeignetsten sind, in der lokalen Verwaltung, ihre Kenntnisse verwerten. Es verschlägt nichts, daß diese neue Schicht von Aufsichtsbeamten in die Form des staatlichen Beamtenkörpers gepreßt wird: ihrer Herkunft nach sind sie mit dem Schicksal der Arbeiterschaft eng verbunden, sie sind infolge meist eigener Betätigung in industriellen und kaufmännischen Betrieben mit den Verhältnissen der darin Beschäftigten, mit deren sozialer und wirtschaftlicher Lage aufs genaueste vertraut, und verkörpern so als Repräsentanten ihrer früheren Arbeits- und Schicksalsgefährten, wenn auch nur indirekt, den Gedanken der Selbstverwaltung in der GA.

Berücksichtigt man, wie breiten Raum die Selbstverwaltung auf diese Weise unter Einbeziehung der Selbsthilfe genau gesehen in der GA. einnimmt, so verliert das Verlangen der freien Gewerkschaften viel von seiner Durchschlagskraft. Es erscheint angesichts dieser Tatsachen nicht mehr angängig, zu ihrer Motivierung sich immer wieder auf den neuen Geist im Sozialrecht, auf die gesellschaftliche Gleichberechtigung zu berufen, da das Mitwirkungsrecht der Parteien in der GA. in den Grenzen des Tragbaren bereits garantiert ist.

Daß die Selbstverwaltung von den freien Gewerkschaften in die Sphäre der Mittel- und Oberinstanz verlegt wird, wirft ein recht eigentümliches Licht auf die Sache. Es hält schwer, die Einschaltung der ständigen Ausschüsse und ihre reiche Ausstattung mit Befugnissen, besonders auf dem Gebiete der Personalverwaltung anders denn als

---

[1]) s. dazu auch den Artikel „Eigene Vorsicht — bester Unfallschutz", in: Boschzünder, Zeitschrift für alle Angehörigen der Robert Bosch A.G. Stuttgart, 11. Jahrg., 2. Heft, S. 25; denselben Zweck verfolgte die Reichsunfallwoche vom 24. Februar bis 3. März 1929 (RUWo); Gewerkschaftszeitung, 39. Jahrg. vom 23. Februar 1929 S. 125; Die Gewerbeaufsicht von Professor Arthur Esche; „Ueberall hat es sich gezeigt, daß die Arbeiterschutzvorschriften, die der Bundesrat auf Grund des § 120 e GO erlassen hat, da am wirksamsten durchgeführt werden, wo die Arbeiter über ihre Durchführung selbst wachen", in: Arbeiterfreund, Jahrg. 43, S. 277.

politische Aspiration zu deuten. Wenn gesagt wird: „Die Arbeitnehmerschaft muß auf die (im Gegenentwurf formulierten) Rechte der Selbstverwaltung größtes Gewicht legen, da die Durchführung des Arbeitsschutzes — vielfach Ermessensfrage des Aufsichtsbeamten — in besonderem Maße von der Qualität und Persönlichkeit der Beamten abhängt“ [1]), so muß dem gegenüber doch darauf hingewiesen werden, daß die Ausbildung der GAB. bisher ebensowenig wie die Handhabung des Arbeitsschutzes zu wünschen übrig gelassen hat. Es dürfte sich unter der Maske der „ständigen Ausschüsse“ als Selbstverwaltungsorganen nur die Absicht verstecken, auf diesem Wege die Kontrolle der ganzen GA. in die Hand zu bekommen. Die Vertretung der Arbeitnehmerschaft in diesen Ausschüssen nach dem Plan des Gegenentwurfs würde ausreichen, bestimmenden Einfluß auf die Ersetzung des Beamtenkörpers auszuüben, der sich so, theoretisch wenigstens, in der Hauptsache aus Elementen zusammensetzen könnte die das agrément gewisser Parteien erhalten haben. Das faktische Ergebnis dieser Selbstverwaltung wäre also die Verdrängung des Berufsbeamtentums durch das Parteibeamtentum, was man schamhaft als Demokratisierung der Verwaltung bezeichnet [2]). In der Tat tritt man mit dieser Feststellung niemand zu nahe, denn was hier ausgesprochen wird, wird heute durch Vertreter der freien Gewerkschaften offen zugegeben: „Die wirtschaftsdemokratischen Ideen (unter die auch die Demokratisierung der GA. zu subsumieren ist) sind nichts anderes als der Ausdruck des Strebens, den praktischen Weg zu finden zur Verwirklichung des Sozialismus“ [3]).

III. Selbstverwaltung — Selbständigkeit der GA-Verwaltung.

Es ist begreiflich, daß sich die GAB. gegen die „Entstaatlichung der GA“ wenden und dabei geltend machen, daß der Staat an der Gestaltung und Handhabung des Arbeitsrechts und allen damit zusammenhängenden Fragen ein unmittelbares Interesse habe und notwendigerweise haben müsse. Daß ganz besonders der Schutz der Arbeitskraft unabhängig von den jeweiligen Machtverhältnissen wirtschaftlicher Gruppen sichergestellt werden müsse, daß die Mitwirkung des Staates und seiner unabhängigen Beamten erforderlich sei, um die geltend gemachten Ansprüche der Beteiligten gegeneinander und gegenüber den berechtigten Belangen der Allgemeinheit unparteiisch abzuwägen, was eine angemessene Beteiligung von Gliedern der sozialen Selbstverwaltung an geeigneten Stellen innerhalb des Rahmens einer staatlichen Arbeitsverwaltung jedoch nicht ausschließe. [4])

Wenn aber von dieser Seite an der bestehenden Ordnung der Verwaltung durch Staatsbeamte festgehalten wird, so bedeutet das doch nicht die kritiklose Beibehaltung des Ueberkommenen. So wird tatsächlich auch aus den Reihen der GAB. die Forderung nach „Selbstverwaltung“, so paradox das klingt, laut und zwar will Selbstverwaltung nach ihren Begriffen Selbständigkeit der Verwaltung der GA., d. h. größere Unabhängigkeit der GA. als Sonderverwaltungszweig innerhalb

---

[1]) „Die Arbeit“, 5. Jahrg., 2. Heft 1928, S. 80.

[2]) s. dazu zur Reform der technischen Verwaltungszweige des Reiches und der Länder S. 164.

[3]) vgl. Wirtschaftsdemokratie, a. a. O. S. 176.

[4]) s. Denkschrift des Vereins deutscher GAB von 1924, S. 4.

der allgemeinen Verwaltung besagen. An erster Stelle begegnen wir der Forderung nach Unabhängigkeit von der Polizeiverwaltung. Sie ist dadurch zu erreichen, daß den GAB. die Befugnisse der unteren Verwaltungsbehörde, soweit sie die Regelung der gewerblichen Arbeit betreffen, ausschließlich übertragen wird. Dahin gehört die Erlaubnis zur Ueberarbeit und zur Regelung der Pausen, die Zulassung von Sonntagsarbeit, der Erlaß polizeilicher Verfügungen gemäß § 120 d GO., die Regelung der Lehrlingsverhältnisse, Prüfung der Arbeitsordnungen und Begutachtung der Tarifverträge, Gewährung von Ausnahmen von den Sonderbestimmungen des Bundesrats für gewisse gewerbliche Betriebe und dergl.[1]). Mit Recht weist Wolter[2]) darauf hin, daß gerade die GAB. auf Grund ihrer eingehenden Kenntnis der Wirtschaftslage und der Betriebsverhältnisse, insbesondere der Arbeitsvorgänge, in Verbindung mit ihren reichen Erfahrungen auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes am ehesten in der Lage sind, die für und wider die Bewilligung von Ueberarbeit und damit zusammenhängender Fragen sprechenden Gesichtspunkte sachgemäß gegen einander abzuwägen.

Nun sind diese Forderungen, wie früher gezeigt, teilweise schon verwirklicht, und nur dort hat das Streben nach Unabhängigkeit noch Bedeutung, wo der GA. diese Befugnisse noch nicht eingeräumt worden sind.

Die GA., nach § 139 b GO. zum Gegenstand der Länderverwaltung gemacht, hat in den einzelnen Ländern die verschiedenste Ausgestaltung erfahren. Während in Württemberg und Baden mit ihrer zentralen Organisation ihre Selbständigkeit infolge ihrer größeren Unabhängigkeit von der allgemeinen Verwaltung und unmittelbaren Unterstellung unter das Ministerium gewährleistet, und damit der Charakter der GAB. als „besondere Beamte" im Sinne des § 139 b gewahrt ist, wird die enge Verbindung der GA. mit der allgemeinen Landesverwaltung in den dezentralistisch verwalteten Ländern Preußen, Bayern und in gewissem Sinne auch Sachsen als nachteilig empfunden. In besonderem Maße richten sich die Angriffe der Kritik gegen das preußische System, weil es die „primitive Urform" (Henseleit) der GA. in reinster Form darstellt. Vergegenwärtigt man sich den Aufbau der preußischen GA. nochmals, so tritt er in dreifacher Gliederung auf. Unterste Stufe ist das lokale, meist kleine, von einem Gewerberat geleitete GA.-Amt; darüber erhebt sich die Mittelinstanz bei der Regierungsbezirksverwaltung; die Spitze liegt im Ministerium für Handel und Gewerbe. Wenn nun der GA. mehr Bewegungsfreiheit gewünscht wird, so wird doch der Forderung einer radikalen Lostrennung aus der einzelstaatlichen Verwaltungshierarchie und ihre Ersetzung durch reichseigene Behörden wie das der Gegenentwurf der freien Gewerkschaften vorsieht, nicht beigetreten; vielmehr geht das Streben dahin, die GA. zwar aus der allgemeinen Landesverwaltung auszugliedern, sie als technischen Sonderverwaltungszweig zu verselbständigen, jedoch in Anlehnung an die bestehende allgemeine Landesverwaltung.

Die Verbindung vom Hauptträger der GA., dem lokalen Aufsichtsbeamten zur allgemeinen Verwaltung ist durch den bei der Bezirksregierung bestellten Regierungs- (Oberregierungs-) und Gewerberat her-

---

[1]) Denkschrift des Vereins deutscher GAB von 1924, S. 7.

[2]) Wolter, Aufgaben und Gliederung der Arbeitsaufsicht (GA) in den deutschen Ländern, in: Arbeitsrecht, 1923, S. 608.

gestellt. Dieser nimmt eine Doppelstellung ein, da er sowohl gewerbetechnischer Sachbearbeiter des Regierungspräsidenten und Mitglied der Regierung als auch Gewerbeaufsichtsbeamter im Sinne des § 139b GO. ist. Als solcher besitzt er die Befugnisse dieser Beamten und hat als Leiter der GA. des Regierungsbezirks für ihre gleichmäßige Durchführung zu sorgen. Diese Art der Einflechtung der GA. in die allgemeine Verwaltung in der Mittelinstanz wird zum Angelpunkt von Kritik- und Reformbestrebung. Durch die Unterstellung des gewerbetechnischen Rates unter den Regierungspräsidenten hat die GA. den Charakter der Sonderverwaltung so ziemlich eingebüßt, was nach der in Kreisen der GAB. herrschenden Auffassung zu nachteiligen Folgen für die GA. führt. Einmal kann die GA. mit ihren vielen kleinen Einzelangelegenheiten unter der großen Anzahl staatlicher Aufgaben der Bezirksregierung von zum Teil tiefgreifender und schwerwiegender Bedeutung nicht die ihr gebührende notwendige Beachtung finden, denn „niemand wird erwarten können, daß der Präsident einer Regierung auch nur im entferntesten in der Lage ist, an ihren Gedankengängen, Zielen und Absichten mit bevorzugter Anteilnahme mitzuwirken." [1]) Das hat zur Folge, daß der Schwerpunkt der GA., die eigentliche Initiative in die örtlichen Aemter, in Preußen und dort, wo sie gleichartig ausgebaut ist, verlegt wird. Diese Aemter besitzen eine gewisse Selbständigkeit, ohne in näherer Beziehung zueinander zu stehen, die als Regulatoren zwischen diesen lokalen Aemtern vorgesehenen Sachberater bei den Regierungen können die ihnen in der Dienstanweisung über die Aufsichtstätigkeit der GAB. in Preußen vom 23. März 1892 zugemessene Funktion der Herbeiführung einer gleichmäßigen, einheitlichen Aufsichtsübung nur in beschränktem Maße ausüben, da sie ja nicht selbständige Behörden, sondern nur Berichterstatter einer solchen sind. [2]) Sie können „ohne Zustimmung des Regierungspräsidenten diesem nicht mit selbständigen Entschließungen vorgreifen, ihn aber auch nicht ohne ganz dringende Notwendigkeit mit Einzelfragen der GA. in Anspruch nehmen." [3])

Viel schwerwiegender als dieses gegen die Unselbständigkeit der GA. vorgebrachte Bedenken fällt ihr angebliches Versagen für das Beschwerdeverfahren in die Wagschale. Es wird in dieser Beziehung der Meinung Ausdruck gegeben, daß bei Beschwerden gegen die Anordnung des GA.-Amtes der Regierungspräsident „bei dem verständlichen Wunsche jeder Behörde und jedes Beamten, in einer Sache, in der ihm die Stellung des Ministeriums (wie die zweite Instanz ist in Preußen auch die Oberinstanz keine von Fachmännern geleitete selbständige Behörde, sondern das Ministerium für Handel und Gewerbe) unbekannt ist, möglichst Beschwerden zu vermeiden, leicht dazu neigen wird, möglichst diejenige Wahl zu treffen, bei welcher weiteres Beschwerdeführen nicht mehr in Frage kommt, d. h. also der Beschwerde des Unternehmers stattzugeben oder sich doch irgendwie mit ihm zu einigen," [4]) was natürlich nicht immer im Sinne des Arbeiterschutzes gelegen ist. Da bei der nachgeordneten Stellung der GA. innerhalb der Verwaltung keine Möglichkeit gegeben ist, auf ungünstige Entscheide der Mittelinstanz irgendwie vorzugehen, bleibt als Lösung nur die Ausgliederung der GA. aus der

[1]) Soziale Praxis, 1926 Sp. 265.
[2]) s. dazu Denkschrift von 1919, S. 4 und 5.
[3]) Soziale Praxis, 1926, Sp. 265.
[4]) Soziale Praxis, 1926, Sp. 292.

allgemeinen Verwaltung und ihre unmittelbare Unterstellung unter das Ministerium bezw. eine an das Ministerium angegliederte Fachbehörde, d. h. Errichtung einer sachverständigen Sonderbehörde übrig.

Von ihr verspricht man sich recht viel. Man erwartet nämlich, daß „wenn die GA. als fachlich maßgebend anerkannt wird," Beschwerden gegen ihre Anordnungen überhaupt nicht mehr vorkommen, dies umsomehr, wenn die Betriebe die Ueberzeugung gewinnen, daß die gleichen Anforderungen an alle Betriebe gestellt werden. Diese an die Ausgliederung der GA. aus der allgemeinen Verwaltung und ihre Verselbständigung geknüpfte Erwartung scheint zwar reichlich optimistisch, auf der anderen Seite wird man aber zugeben können, daß die Verleihung größerer Selbständigkeit der GA. nur von Vorteil sein kann. Die isolierte Stellung der in zu loser Verbindung miteinander stehenden lokalen GA.-Aemter wird mit der durch das Ausscheiden aus dem allgemeinen Verwaltungsgefüge notwendig werdenden Zentralisierung wegfallen und eine einheitlichere, auf den zentral zusammengefaßten Erfahrungen der Einzelämter fußende Aufsichtsführung garantieren. Als Beleg hiefür kann die zentralistische Verfassung der württembergischen GA. dienen, die vom gemeinsamen Verwaltungssitz aus, an dem alle Erfahrungen zusammenfließen und verwertet werden, ihre Tätigkeit nach gleichmäßigen Grundsätzen entfaltet.

Das Drängen nach Unabhängigkeit in der GA. findet immer wieder — und wohl mit Recht — seine Stütze im Hinweis auf die seinerzeitige Notwendigkeit der Schaffung eigener Aufsichtsorgane für einen wirksamen Arbeiterschutz. Die verschiedenen fehlgeschlagenen Versuche mit den Behörden der allgemeinen Verwaltung hatten zur GO. von 1869 und zum Gesetz vom 15. Juli 1878 geführt, das für diesen Zweck besondere Beamte vorsah und die GAB. mit ihrer speziellen Vorbildung für die Aufgaben der Ueberwachung des Arbeiterschutzes auch allgemein zur Einführung brachte. Aber diese können ihre Fähigkeiten und Erfahrungen infolge ihrer Verkoppelung mit der allgemeinen Verwaltung nicht zur gewünschten Entfaltung bringen. Immer wieder begegnet ihre Wirksamkeit Hemmungen, weil die ihnen vorgeschalteten Verwaltungsorgane für ihre Maßnahmen nicht immer das nötige Verständnis aufbringen können. Wenn man die allgemeinen Verwaltungsbehörden trotz des Mißerfolges, den man früher mit ihnen auf dem Gebiete der GA. erlebte, in weitem Maße noch Einfluß auf deren Führung nehmen läßt, so bedeutet das wohl eine Verleugnung der Motive, denen die „besonderen Beamten" des Jahres 1878 ihre Existenz verdanken, ein Stehenbleiben auf halbem Weg, die Bejahung und Verneinung eines Prinzips im gleichen Atemzug [1]). Aus der Zeit seiner Einführung, wo dem jungen Beamtentum noch jede verwaltungstechnische Erfahrung fehlte, ist seine Kontrolle durch die allgemeine Verwaltung begreiflich; diese Voraussetzungen bestehen jedoch schon längst nicht mehr, da die GAB., selbst verwaltungsmäßig vorgebildet, sich im Laufe der Zeit die nötige Routine auf diesem Gebiet angeeignet haben.

Zu diesen vor allem aus Kreisen der GAB. für die Herausnahme der GA. aus der allgemeinen Verwaltung vorgebrachten Gesichtspunkten treten andere, die auf den politischen Charakter jeder Verwaltungsbehörde hinweisen. Weiter oben war von der bedenklichen Rolle, die der Regierungspräsident als Berufungsinstanz gegen die Anordnungen der GAB.

[1]) s. auch Denkschrift von 1919 S. 4 und 5; Reuß, a. a. O. S. 206/07.

spielt, die Rede, und seine allzu vorsichtigen Entscheidungen wurden als Ausfluß der unklaren Haltung des Ministeriums für Handel und Gewerbe seinen Maßnahmen gegenüber erklärt, zu welch letzterer der Schlüssel natürlich in der jeweiligen politischen Zusammensetzung des Ministeriums gesucht werden muß. Infolge der ungünstigen Rückwirkungen der politischen Einflüsse „haftet der (preußischen) GA. (vor allem) der Nachteil der Unsicherheit im Vorgehen und der größten Verschiedenheit in den einzelnen Bezirken als unvermeidlicher schwerer Mangel an“ [1]), denn das Gefühl der Unsicherheit muß sich von der mittleren Verwaltungsbehörde zwangsläufig auf die lokalen Aufsichtsämter weiterleiten und sich den einzelnen Aufsichtsbeamten mitteilen. Das so in die GA. hineingetragene Moment der Unsicherheit kann nur dadurch paralysiert werden, daß man sie von der allgemeinen Verwaltung unabhängig macht, der politischen Verwaltung die sachlich-fachliche Arbeit der GAB. gegenübersetzt. Beide sollen nebeneinander bestehen, sich gegenseitig befruchten, da sie beide aufeinander angewiesen sind, aber unter Wahrung des Eigenlebens der GA.

Man mag sich zu diesen Auslassungen stellen wie man will, übertrieben erscheint zumindest die Anspielung auf die politisch bedingten Ausstrahlungen der allgemeinen Verwaltung auf die GA. Bestünde denn für die GA. als gesonderte Verwaltungsorganisation die Gefahr politischer Einwirkungen nicht ebenso?

Ein weiterer Grund, der für die Verselbständigung der GA. spricht, wird in der unbefriedigenden Lösung der Jahresberichterstattung an den Reichstag gesehen. Wohl werden die Jahresberichte von den einzelnen GA.-Aemtern abgefaßt, und besteht so die Möglichkeit für den GAB., „alle seine Beschwerden und Kümmernisse, alle auf Ablehnung seitens der Verwaltungsbehörden beruhenden Mißerfolge im Jahresbericht niederzulegen und auseinanderzusetzen, um so vielleicht Abhilfe zu erreichen“ [2]); aber diese Berichte erreichen in ihrer ursprünglichen Abfassung den Reichstag nicht; sie haben vielmehr zuvor das Sieb des gewerbetechnischen Referenten, des Regierungs- und Gewerberats, zu passieren; und da dieser Angehöriger der Regierung ist, „ist jedes Wort der Kritik über seine Regierung natürlich ausgeschlossen“ [3]), weil er seine ohnehin schon recht schwierige Stellung im Beamtenkörper des Regierungspräsidiums durch den Inhalt der Jahresberichte nicht noch mehr erschweren will. In dieser Zwitterstellung der Regierungs- und Gewerberäte scheint in der Tat ein recht beachtlicher Moment für die Ausgliederung der GA. aus der allgemeinen Verwaltung zu liegen. Aber es muß doch bezweifelt werden, ob die Regierungen wirklich so wenig Zeit und Verständnis für die Belange der GA. aufbringen, daß die aus den Reihen der GAB. kommenden Klagen gerechtfertigt sind. Auch der Berufsverband der höheren technischen Verwaltungsbeamten in Preußen setzt sich neuerdings in seiner Schrift „Zur Reform der technischen Verwaltungszweige des Reichs und der Länder,“ Berlin 1929, für „weitgehende Befugnisse“, für eine „möglichst selbständige Stellung“ der im Regierungsentwurf eines Arbeiterschutzgesetzes vorgesehenen Landesarbeitsschutzämter, die „innerhalb ihres Arbeitsbereichs die Befugnisse, die bisher der Regierungspräsident als solcher oder in seiner Eigenschaft als höhere Verwaltungs-

---

[1]) Gewerberat S. Hartig, Ausgliederung von GA und Handelsaufsicht aus der allgemeinen Verwaltung, in; Der Kaufmann in Wirtschaft und Recht, 5. Jahrg., Heft 7, 1926. S. 292.

[2]) Der Kaufmann in Wirtschaft und Recht, 5. Jahrg., Heft 7, 1926, S. 292.

[3]) Ebd.

bezw. Landespolizeibehörde auszuüben hatte," zu übernehmen hätte, und ebenso „gewisse Befugnisse der Zentralinstanz, die sich zur Dezentralisierung eignen."

Zur Begründung seiner Forderung weist er darauf hin, daß der verwaltungspolitische Grundsatz einer Zusammenfassung der gesamten Staatsverwaltung in der Mittelinstanz in einer Hand, zur Zeit seiner Aufstellung eine Selbstverständlichkeit und nach der persönlichen Seite hin vollkommen durchführbar, heute infolge der Komplizierung aller Verhältnisse unhaltbar geworden sei, sodaß die Verwaltungsbeamten nicht mehr in der Lage seien, „alle Dinge ihres Geschäftsbereichs maßgebend zu beurteilen und im Sinne des § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (Preußen) unter voller persönlicher Verantwortlichkeit zu entscheiden und zu vertreten." [1])

Als praktisches Ergebnis solcher Ueberlegungen verdient die Stellungnahme des Reichsrats, als Exponent der Länder, zum Abschnitt 6 des Arbeitsschutzgesetzes Beachtung. Denn in dem von ihm beschlossenen Einbau von Oberarbeitsaufsichtsämtern in die Organisation der GA. dürfte die Aufgabe der engen personellen Verbindung von GA. und Polizeiverwaltung, d. h. das Einverständnis zur Herausnahme der „Institution der Regierungs- und Gewerberäte aus dem Gefüge der allgemeinen Verwaltung" [2]) und ihrer Verselbständigung zu sehen sein.

Auf einen anderen wunden Punkt der heutigen Organisation weist schließlich und endlich Gertrud Henseleit hin. Er betrifft die Tatsache, daß die oberen Behörden die Gewohnheiten aus der Kriegszeit, wo im Zurückgreifen auf die Hilfe des GAB. oft die einzige Möglichkeit zur Inganghaltung der Kriegswirtschaft lag, verewigend „zu jeder beliebigen technischen oder wirtschaftlichen schwierigen Verwaltungsaufgabe einfach die GAB. heranziehen," was durch die „Art der An- und Eingliederung der meisten Gewerbeinspektionen zu den höheren Verwaltungsbehörden" [3]) außerordentlich begünstigt wird. Dadurch wird aber die GA. ihrer eigentlichen Aufgabe entzogen.

Wir sehen: so eindeutig das Wort „Selbstverwaltung" in der GA. auf den ersten Blick erscheint, es schillert in verschiedenen Farben: Selbstverwaltung durch soziale Verwaltungskörper, die wieder verschiedene Stufen umfassen kann, Selbstverwaltung in der Bedeutung Selbsthilfe und endlich Selbstverwaltung im Sinne der Selbständigkeit der GA.-Verwaltung.

Jede dieser drei Arten von Selbstverwaltung hat ihre eigene Bedeutung für die GA. und birgt in ihrer Eigentümlichkeit ihren Wert für dieselbe. Ist aus den angegebenen Gründen eine an Autonomie grenzende Selbstverwaltung durch die interessierten Parteien strikte abzulehnen, so wird ihre angemessene Beteiligung an der grundsätzlich durch Staatsbeamte auszuübenden Aufsichtsführung im Einklang mit dem modernen Geist des Sozialrechts nur zu begrüßen sein, Selbsthilfe, die aus eigenem Wollen die Kräfte zu einem wirksamen Arbeiterschutz entwickelt, ist das beste Komplement der staatlichen GA., und auch der Forderung nach Selbständigkeit der GA.-Verwaltung wird man eine gewisse Berechtigung nicht versagen können.

Die Verselbständigung der GA. leitet bereits auf eine zweite Reformtendenz über, insofern die durch jene bedingte Neuaufteilung und

---

[1]) Zur Reform der techn. Verwaltungszweige des Reichs und der Länder, Berlin 1929, S. 162.

[2]) Soziale Praxis, 1928, Sp. 512.

[3]) Henseleit, a. a. O. S. 53

Vergrößerung der lokalen Aufsichtsämter stillschweigend zur Voraussetzung für die Spezialisierung innerhalb der GA. wird.

§ 10.

Spezialisierung in der GA. als Folge der wirtschaftlich-technischen und sozialen Entwicklung.

Die wirtschaftliche Struktur Deutschlands hat sich im Verlaufe der letzten hundert Jahre von Grund aus geändert. Waren in der ersten Hälfte des verflossenen Jahrhunderts noch drei Viertel der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig, während sich der übrige Teil auf Gewerbe, Handel, Verkehr usw. verteilte, so besteht heute das umgekehrte Verhältnis. Nach der letzten Berufsstatistik vom 16. Juni 1925 entfallen auf Land- und Forstwirtschaft 22,5%, Handel und Verkehr 16,9 %, Gewerbe und Industrie 41,3 %, sonstige 19,3 % der Bevölkerung; aber auch innerhalb des Gewerbes hat sich in dieser Zeit eine gewaltige Wandlung vollzogen. Die ursprünglich handwerksmäßige Gütererzeugung wurde mehr und mehr durch mechanisch-maschinelle Fabrikationsmethoden abgelöst; nicht nur das: der ungeahnte Aufschwung der Naturwissenschaften hat in Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse in der Produktionssphäre ganz neue Perspektiven eröffnet. Richtete sich die Produktion früher in der Hauptsache auf die mechanische Bearbeitung von Rohmaterialien, so gewinnt die Zersetzung, Umformung und Neugestaltung der Materie durch chemische Einflüsse wachsende Bedeutung im Produktionsprozeß. Die Fortschritte in Chemie und Physik führen zu fortdauernder Verfeinerung und Differenzierung der Produktion. Immer neue Produktionszweige treten neben die in der Herstellungstechnik sich ständig umgestaltenden schon vorhandenen. Als sinnfälligen Ausdruck dieser Entwicklung nimmt die chemische und elektrotechnische Industrie, die vor ein bis zwei Menschenaltern von noch kaum nennenswerter Bedeutung war, im heutigen Wirtschaftsleben Deutschlands eine beachtenswerte Stellung ein.

In der chemischen Industrie hat sich beispielsweise die Zahl der der GA. unterliegenden Betriebe von 6363 mit einer Arbeiterzahl von 214 817 im Jahre 1907 auf 7 453 mit 312 593 Arbeitern im Jahre 1924 vermehrt, d. h. die Arbeiterzahl ist um rund 48 Prozent gestiegen, während in der gleichen Zeit die gesamte von der GA. kontrollierte Arbeiterschaft von 6 128 319 auf 7 278 820, d. h. nur um rund 19 % zugenommen hat.[1]).

Noch bedeutender hat sich die elektrotechnische Industrie ausgedehnt, sie beschäftigte 1907 rund 178 000 Arbeiter, 1925 aber 593 000; hier ist innerhalb 18 Jahre gar eine Vermehrung von rund 233% eingetreten.[2])

Mit den Veränderungen in der Produktionssphäre hat naturgemäß auch die ganze Lage des mitten im Produktionsprozesse stehenden Menschen eine Wandlung erfahren. Die Gefahren, die sein Leben und seine Gesundheit bedrohen, haben im gleichen Schritt mit der Ausdifferenzierung der Wirtschaft zugenommen, wobei gleichzeitig auch der Gefahrencharakter ein anderer geworden ist. In der Zeit primitiver Arbeitsvorgänge, in den Kinderjahren des Kapitalismus, richtete sich der Arbeiterschutz in der Hauptsache auf Verhinderung der Ausbeutung der Kinder und

[1]) Wirtschaft und Statistik, 1926.
[2]) s. Soziale Praxis, 1928, Sp. 536.

Jugendlichen. Die GA. erschöpfte sich im wesentlichen im Kampf mit dem Unternehmertum, das sich über die dem Schutz der schwächsten Arbeitnehmerschicht geltenden Arbeitszeitbestimmungen allzuoft und allzuleicht hinwegsetzte. Gesundheitliche und technische Maßnahmen traten in dieser „romantischen Zeit der GA"[1]) gegenüber jenen Eingriffen zurück.

Der so gekennzeichneten Periode folgt die Zeit der vorwiegend technischen GA. Das Hauptaugenmerk wird auf Unfallverhütung und Unfallschutz gerichtet, ganz natürlich in einer Zeit, wo die maschinelle Armatur von Gewerbe und Industrie zur augenfälligsten Gefahrenquelle für den Arbeitnehmer wird. Nebenher gehen selbstredend auch hygienische und polizeiliche, die Raumverhältnisse, die Arbeitszeit usw. betreffende Maßnahmen, aber der Hauptton liegt auf der Beobachtung der technischen Ausstattung der Fabrikräume, auf der Anbringung und Einhaltung von Schutzvorrichtungen an den Maschinen. Seinen rechtlichen Niederschlag hat dieser vorwiegend auf die technische Seite gerichtete Arbeiterschutz im sogenannten Arbeiterschutzgesetz (Novelle zur GO. von 1891) und seinen symbolischen Ausdruck in den rotgestrichenen Schutzblechen und Schutzhauben der damaligen Zeit gefunden. Daß die scharfe Betonung des technischen Schutzes auf die GA. grundlegenden Einfluß ausüben mußte, bedarf so keiner weiteren Begründung. Wir sind dem Typ des GAB., der dem vorzugsweise auf Unfallschutz gerichteten Arbeiterschutz seine Existenz verdankt, schon verschiedentlich begegnet; er hat seine prägnanteste Ausgestaltung in Preußen im Anschluß an den Erlaß des Handelsministers über die Ausbildung der GAB. vom 7. September 1897 nebst Ausführungs-BO. vom 13. November 1897 erfahren, Bestimmungen, die heute noch in Geltung sind.

Für seine Ausbildung standen und stehen im Hinblick auf die Art seiner Tätigkeit technische Gesichtspunkte durchaus im Vordergrunde; die übrige Ausbildung auf dem Gebiet der Sozialwissenschaften und des sozialen Verwaltungsrechts fällt dagegen stark ab. Gleichwohl, d. h. trotzdem die GAB. überwiegend technische Kenntnisse und Erfahrungen für ihren Beruf mitbringen, fällt ihnen die Besorgung der mit dem Arbeiterschutz direkt oder indirekt zusammenhängenden Aufgaben fast restlos zu. Das ist vor allem dort der Fall, wo die Aufsichtsbezirke infolge ihrer geringen räumlichen Erstreckung die Arbeitskraft nur eines Beamten beanspruchen. Diese zersplittert sich dann der Vielgestaltigkeit der GA. entsprechend in 100 Einzelheiten und Nebensächlichkeiten, ohne daß die technischen Kenntnisse des Aufsichtsbeamten zur gebührenden Auswertung kommen könnten. Den Inspektoren der lokalen Aufsichtsstellen, oftmals die einzigen Beamten ihres Bezirks überhaupt, obliegt, um das kurz zusammenzufassen, der gesamte Innen- und Außendienst; so fällt ihnen der ganze Schriftverkehr mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie den verschiedensten Behörden zu, ferner Unfallverhütung, Beobachtung hygienischer Fragen, Arbeitsvertrag- und Arbeitszeitschutz, Mitwirkung bei Abschluß von Tarifverträgen und bei der Schlichtung, kurz eine Reihe sozialrechtlicher Arbeiten und a. m. zu. Der gegebene Weg, aus diesem ungesunden Zustand heraus zu kommen, liegt in der Vergrößerung der Aufsichtsbezirke. Die Denkschrift von 1924 (S. 5) schon befürwortet diese Lösung, da sie eine gewisse Arbeitsteilung ermöglicht; es ist in der Tat „heute kaum noch von einem GAB. zu verlangen, daß er auf allen Gebieten

[1]) Dr. Teleky, Wandlungen der GA und der Arbeitsschutzgesetze, in: Soziale Praxis, 1927, Sp. 470.

seines Arbeitsbereichs in gleicher Weise auf der Höhe ist und die ständige Fortentwicklung der Technik, der Gesetzgebung und Rechtsprechung usw. verfolgen und beherrschen kann." [1]) Für den Idealtypus eines für sein Amt gleichsam universell gebildeten und tätigen Inspektors, wie er hauptsächlich in Preußen gedacht und ursprünglich verwirklicht ist, scheint in der heutigen Zeit die Voraussetzung zu fehlen. Das Bedürfnis nach dauernder Vermehrung der GAB. sowie Intensivierung des Aufsichtsdienstes, bedingt durch die wachsende Industrialisierung Deutschlands, hat in verschiedenen Ländern dezentralistischer Organisation sehr zum Nachteil der Einrichtung der GA. zur fortwährenden Zerschlagung der Aufsichtsämter geführt und die Entwicklung des selbständigen, auf sich gestellten Gewerberats der bezeichneten Art leider begünstigt; leider, denn „der innere Wert der GA. ist durch die Verkleinerung der Aemter ohne Zweifel vermindert worden," weil „ihr Nutzen mit ihrer Vertiefung nicht mit der Zahl der Beamten zunimmt." [2]) Ein wirkliches Eingehen auf die einzelnen Probleme der GA. ist aber in so kleinen, isolierten Aemtern, einmal aus Mangel an Zeit, die großenteils in Kleinarbeit verbraucht wird, dann aus Mangel an ausreichendem Beobachtungsmaterial, an Erfahrung der Beamten, an gedruckten Hilfsmitteln, an persönlicher Anregung und Fortbildungsmöglichkeiten, die größere Städte und Industriezentren bieten, an gegenseitigem Meinungsaustausch, eine Folge der Verwaltungsorganisation, unmöglich. Ganz davon zu schweigen, daß so die wissenschaftlichen Fähigkeiten der Beamten nur zum Teil ausgenützt werden, da viele Arbeiten ebensogut von mittleren und unteren Beamten erledigt werden könnten, besteht die Gefahr der Verknöcherung, des Verlusts des Kontakts mit dem Pulsschlag des Lebens. Um also eine ungesunde, zermürbende und vor allem unwirtschaftliche Zersplitterung der geistigen und körperlichen Kräfte der GAB. zu vermeiden, wird eine entsprechende Vergrößerung der Aufsichtsbezirke als erste Voraussetzung für eine gewisse Arbeitsteilung, d. h. eine gewisse Spezialisierung nicht zu umgehen sein. Ein bestimmter Maßstab für die Größe der Aufsichtsbezirke läßt sich natürlich nicht aufstellen. Letztere wird sich vielmehr nach den industriellen, wirtschaftlichen und Verkehrsverhältnissen (der Industriedichte, der Art der Industrie, der Bereisungsmöglichkeit und anderen Faktoren) richten müssen. Die Nachteile des zu kleinen Bezirks wurden bereits berührt, aber auch gegen übermäßig ausgedehnte Bezirke bestehen Bedenken: die notwendige unmittelbare Fühlung mit den Behörden und Verhältnissen des wirtschaftlichen und industriellen Lebens innerhalb desselben geht verloren, und allzu umfangreiche Lokalämter arbeiten zu schwerfällig, weil sie die Kontrolle der Industriebetriebe erschweren. Dagegen muß allerdings eingeräumt werden, daß heute die Verkehrsverhältnisse und Bereisungsmöglichkeiten wesentlich günstigere sind als noch vor 10 und 20 Jahren. Das Wort „Auto" besagt alles. Es handelt sich nur darum, den Aemtern die nötigen Mittel zur Ausnützung dieser modernen Errungenschaft zur Verfügung zu stellen.

Ein anderer Grund, der gegen eine Vergrößerung der Aemter spricht, liegt auf psychologischem Gebiet: die Selbständigwerdung der Beamten würde dadurch, wenn nicht verloren gehen, so doch hinausgeschoben, was auf ihre Berufsfreudigkeit und ihren Initiativgeist lähmend wirken müßte. Doch würde dieser Nachteil eine merkliche Milde-

[1]) Zur Reform der technischen Verwaltungszweige von Reich und Ländern, S. 145.
[2]) Soziale Praxis, 1926, Sp. 293.

rung erfahren, wenn die Leiter größerer Ortsdienststellen es verstehen würden, ihren Mitarbeitern unbeschadet der einheitlichen Amtsführung die nötige Selbständigkeit und Bewegungsfreiheit einzuräumen.

Die für ein gewisses optimales Ausmaß der Lokalbezirke sprechenden Momente finden ihre Stütze in den Untersuchungen und Erkenntnissen der „Arbeitsstätte für sachliche Politik, welche die Resultate einer diesbezüglichen Enquête in der Denkschrift über die Organisation der GA. in Deutschland niederlegen ließ. Ihre Empfehlungen basieren auf den guten Erfahrungen, welche Württemberg und Baden mit ihrer Organisation liefern. In diesen zentral geleiteten Ländern wird die Ausübung der GA. zwar nicht nach fachlichen Gesichtspunkten, also von Spezialbeamten — von der Inspektorin in Baden etwa und den Aerzten abgesehen — vorgenommen, aber die Art der Abgrenzung der Aufsichtsbezirke gestattet das Tätigwerden einer größeren Anzahl von Beamten mit teilweise speziellen Kenntnissen und Erfahrungen im einzelnen Bezirk; sodann aber werden die Erfahrungen und Beobachtungen aus allen Teilen des Landes am zentralen Sitz der GA. zusammengetragen und die spezielle Behandlung gewisser Fragen nach gegenseitigem Gedankenaustausch der Aufsichtsbezirke einheitlich festgelegt.

Gewisse Symptome der Spezialisierung in der GA. sind mit dem Eintritt von Arbeitern, Frauen, Handlungsgehilfen und erst recht von Aerzten in die GA. bereits erkennbar. Denn einmal erfolgt dadurch in den Aemtern, in denen sie angesetzt werden, eine Entlastung der wissenschaftlich vorgebildeten Beamten, die ihre Fähigkeiten in gesteigertem Maße der Bearbeitung solcher Materien widmen können, die eine tiefere, auf wissenschaftlicher Methodik basierende Durchdringung erfordern. Dann aber hat jede dieser Kategorien von Aufsichtspersonen der Institution der GA. etwas besonderes zu bieten:

der aus Arbeiterkreisen hervorgehende Beamte die genaue Kenntnis der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Arbeiterschaft, das auf persönlicher Betriebserfahrung beruhende Verständnis für die auf regelwidriges Verhalten der Arbeiter im Betrieb, Ermüdungserscheinungen usw. zurückgehenden Gefahren- und Unfallsherde u. dergl.;

die Frau das subtile Gefühl für die intimen Angelegenheiten ihrer berufstätigen Geschlechtsgenossinnen, die bessere Witterung für die psychophysischen Einflüsse der Berufsarbeit auf den Gesundheitszustand der Frau, die besondere Eignung für die delikaten Fragen der Heimarbeit;

der frühere Handlungsgehilfe das sicherere Urteil in Sachen der Handelsaufsicht;

der Arzt endlich alle Voraussetzungen für die sach- und fachgemäße Behandlung aller gewerbehygienischen Belange.

Wenn die mehr zwangsläufig auf sozialpsychologischen Erwägungen und Gründen der allgemeinen Entwicklung beruhende Hereinnahme dieser neuen Kategorien in den GA.-Dienst eine Spezialisierung begünstigte oder teilweise vielleicht gar ungewollt direkt herbeiführte, so wurde nach und nach durch den Gang der Dinge eine Lage geschaffen, die bewußte Spezialisierungsmaßnahmen nahelegt. Denn seit die GA. ihre vorwiegend technische Gestaltung angenommen hat, hat die Umwelt und mit ihr die GA. mannigfache Wandlungen durchgemacht.

Die Wirtschaft ist, wie wir sahen, nicht auf dem einmal erreichten Niveau stehen geblieben, sondern hat aus sich heraus mancherlei neue Formen und Gestaltungen entwickelt, die in der Hauptsache auf die technisch-chemische Revolutionierung der Produktionsmethoden zurückgehen.

Die wachsende Bedeutung der chemischen Vorgänge im modernen Produktionsprozeß konnte nicht ohne Rückwirkung auf die Weiterentwicklung der GA. bleiben, so daß die überwiegende, fast monopolistische Stellung des Unfallschutzes in der GA. mehr und mehr zugunsten der Gewerbehygiene verloren geht. Ja, „der Arbeiterschutz bewegt sich von dem Schutz des Arbeiters vor der Maschine auf den Schutz des Menschen an der Maschine“ [1]). Die sinnfällige Kennzeichnung der modernen Entwicklung und die gleichzeitige Anerkennung der Gewerbehygiene erfolgte in der Gleichstellung einer Reihe von gewerblichen Berufskrankheiten (durch VO. vom 12. Mai 1925; RGBl. I S. 69) mit gewerblichen Unfällen.

Freilich richteten und richten die GAB. ihr Augenmerk immer auf gewerbliche Erkrankungen und ihre Verhütung. Aber es mußten den technischen Gewerbehygienikern naturgemäß auf diesem Sondergebiet Grenzen gesetzt sein. Ihre Tätigkeit mag da noch von Erfolg sein, wo es sich um grob erkennbare Schädigungen handelt; daneben bestehen aber unzählige Schädigungen, die, dem Laien nicht so ohne weiteres ins Auge springend, oft erst nach jahrelanger Einwirkung zum Ausbruch kommen. Die Erkennung und Behandlung still wirkender, schwer feststellbarer Einflüsse wie gewerbliche Gifte; dann die Einwirkung von Hitze, Feuchtigkeit, Staub, Ueberanstrengung usw. auf die Gesundheit des Menschen verlangt ein spezielles Studium medizinisch physiologischer Richtung, das vertiefte Kenntnisse auf diesem Gebiete vermittelt und die Anwendung geeigneter, wissenschaftlich begründeter Methoden zur wirksamen Bekämpfung dieser schleichenden Gesundheitsfeinde gestattet.

Noch in anderer Hinsicht hebt sich die heutige GA. von der der Vorkriegszeit stark ab. Das unterscheidende Merkmal liegt in der Ausgestaltung des modernen Arbeitsrechts, von der die GA. nicht unberührt blieb. Eine ganze Reihe von Bestimmungen auf dem Gebiet des Arbeitszeitschutzes und des Arbeitsvertrags greift in ihren Geschäftsbereich ein und zwingt die Beamten, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Es sei an die Arbeitszeitverordnungen für gewerbliche Arbeiter vom 23. Nov. 1918, für Angestellte vom 18. März 1919, die Bäckereiverordnung vom 23. November 1918, die VO. über die Arbeitszeit vom 21. Dezember 1923. das Arbeitszeitnotgesetz vom 14. April 1927 (Ausnahmebewilligungen, Ueberarbeit), das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 (§ 80 III, Erlaß von Arbeitsordnungen), das Heimarbeiterlohngesetz vom 27. Juni 1923, das Mutterschutzgesetz, ferner die Verordnungen über Betriebsabbrüche und Stillegungen vom 8. November 1920/15. Oktober 1923, an das Tarifvertrags- (VO. vom 23. November 1918) und das Schlichtungswesen (VO. vom 30. Oktober 1923 und Ausführungs-VO. vom 29. Dezember 1923) usw. und deren einschneidende Bedeutung für die GA. erinnert, um einen Einblick in die Verschiebung zu bekommen, die sich seit einem Jahrzehnt im Geschäftsbereich der GA. vollzogen hat, und die ihrerseits auf eine Strukturwandlung dieser Institution hindrängt.

Endlich „stellt die neueste Tendenz der Industrie, nicht nur den maschinellen, sondern auch den reinen Arbeitsprozeß einer schärferen Durchrationalisierung zu unterziehen, den Arbeitsschutz vor ganz neue Aufgaben“ [2]). Die Folgen der technisch-wirtschaftlichen Rationalisierung im Hinblick auf den Arbeiterschutz sind doppelter Art. Es ist zunächst nicht zu verkennen, daß sie zur Verminderung der Unfälle bei-

[1]) Soziale Praxis, 1928, Sp. 536.
[2]) Soziale Praxis, 1928, Sp. 536.

trägt, da die Einführung des Fließbandes den gefahrenbergenden Transport durch Menschenhand innerhalb des Betriebs überflüssig macht, die Anwendung von Spezialmaschinen den Arbeiter von unfallgefährdenden Arbeitsplätzen beseitigt oder die Art ihrer Konstruktion weniger Unfallgefahren mit sich bringt (Ersatz des Mundblasverfahrens in der Tafelglasindustrie durch das mechanische Ziehverfahren, die mechanische Rostbeschickung der Kessel; im Zusammenhang mit der Rationalisierung, Schaffung unfalltechnisch und hygienisch einwandfreier Betriebsanlagen, Ersetzung der fingergefährdenden Handarbeit durch moderne Automatenstanzen usw.) Ferner wird der Arbeiter infolge der Mechanisierung aus der Atmosphäre des Staubes, Dunstes und der strahlenden Hitze herausgezogen [1]).

Aber auf der andern Seite wirft die Rationalisierung für den Arbeiterschutz ernste Probleme auf. Da ist einmal die Vermehrung der Unfälle im Gewinnungsprozeß untertags zu nennen; sodann werden durch das Fließband Staub- und Dunstarbeiten, die früher in gesonderten Räumen ausgeführt wurden, in den Fließprozeß eingeschaltet und gefährden die mit der Arbeit beschäftigten und nebenstehenden Arbeiter. Weiter bringt die Rationalisierung betriebsfremde und ungelernte Arbeiter in den Betrieb, die ob ihrer Unerfahrenheit im Fabrikationsleben besonderen Gefahren ausgesetzt sind; die schwersten Bedenken gegen die Rationalisierung in hygienischer Beziehung liegen in der Ueberanstrengung des Nervensystems infolge der Raschheit des Arbeitsprozesses. Die übersteigerte Anspannung des Arbeiters hat Unfälle im Gefolge als Ausfluß von Ermüdungsvorgängen. Viele Ermüdungen aber machen sich erst viel später in krankhaften Erscheinungen bemerkbar.

Dem Einfluß dieser Veränderungen in der die GA. umgebenden Außenwelt konnte sich diese auf die Dauer nicht entziehen; zwangsläufig mußte sie sich vielmehr in Aufbau und Gliederung den Gegebenheiten anpassen. So führt die Erkenntnis der neuen Sachlage bereits früher zur Einstellung von Chemikern und Elektrotechnikern neben das ehedem vorherrschende Element der Maschineningenieure, nach der Revolution zur Verwendung von Aerzten und Volkswirtschaftlern im praktischen GA.-Dienst [2]). Erfolgt die Einstellung derartiger Spezialkräfte zunächst nur sporadisch und versuchsweise, so erweist sich im Zusammenhang eben mit den wirtschaftlich-technischen und sozialen Veränderungen ihre Zuziehung allmählich als zwingende Notwendigkeit. So ist nicht nur eine steigende Differenzierung in der technisch chemischen Vorbildung der Beamten bemerkbar, sondern schrittweise verschafft sich vor allem der Gewerbearzt der Bedeutung der Gewerbehygiene entsprechend Eingang in den GA.-Dienst, sodaß wir heute zumindest in den betreffenden Ministerien einen Landesgewerbearzt, in Sachsen und Preußen darüber hinaus noch eine Anzahl von Aerzten amtlich in der GA. tätig finden. Die Durchsetzung der GA. mit Spezialbeamten bereitet durchweg deren organisatorischer An- und Eingliederung in den Behördenapparat Schwierigkeiten. Wahrscheinlich gehen aus diesem Grunde manche Regierungen auf diesem heiklen Gebiete nur zögernd vor. Diese abwartende Stellung wird jedoch beim Drängen der Probleme auf die Dauer nicht zu halten sein. Einen entschiedenen Schritt hat in dieser Richtung Sachsen mit der Vorwegnahme der neueren Entwicklung getan: „Gleichberechtigung der

---

[1]) s. Gewerkschaftszeitung, 39. Jahrgang 1929, S. 23 und 42.

[2]) s. dazu „Die Arbeit", 5. Jahrg. 1928, S. 77.

Männer und Frauen — weitgehende Fachgliederung des Beamtenstabes, das sind die Grundlagen, auf denen sie sich entwickelt. .. Beseitigung des Dilettantismus in jeder Form durch Zuziehung des fachlich vorgebildeten Sachverständigen zum Besten eines zweckbewußten Arbeitsschutzes." [1])

Den Ausgangspunkt der sächsischen Neuorientierung bildet die Einberufung eines Landesgewerbearztes in die Ministerialinstanz im Jahre 1919, dem 1928 ein volkswirtschaftlich vorgebildeter Beamter folgte. Die rechtliche Ausgestaltung für die Handhabung der GA. nach fachlichen Gesichtspunkten erfolgte in den beiden VO. vom 12. Oktober 1921 „über die Vorbildung, den Vorbereitungsdienst und den Befähigungsnachweis der GAB" und „über die Beaufsichtigung der gewerblichen Betriebe durch besondere Aufsichtsbeamte." Bis dahin waren als Bewerber für den GA.-Dienst nur Techniker zugelassen; die neue VO. erweitert den Kreis der Aufnahmeberechtigten, indem sie auch die Verwendung von approbierten Aerzten und Volkswirten vorsieht. Die VO. über Vorbildung usw. der GA. vom 12. Oktober 1921 sowie ihre Neufassung in der VO. des Arbeits- und Wohlfahrtsministeriums vom 16. August 1928 (Sächs. Gesetzblatt S. 139) bringen je in ihrem § 3 Abs. 2 den Katalog der für den Eintritt in die GA. in Frage kommenden Vorbedingungen: durch Zeugnis nachweisbare erfolgreiche Ablegung einer Diplomprüfung an einer Technischen oder sonstigen Hochschule oder Bergakademie mit der Fachrichtung als Maschineningenieur, Elektroingenieur, Ingenieur-Chemiker, Chemiker, Berghütten- oder Eisenhütteningenieur oder in Volkswirtschaftslehre (auch Diplomvolkswirte) und endlich Approbation als Arzt. Die Spezialisierung der Vorbildung der GA.-Kanditaten erfüllt ihren Zweck natürlich nur dann, wenn sie durch entsprechende Verteilung der Beamten auf die einzelnen Aemter zur Auswertung kommen kann. Die VO. über die Beaufsichtigung der gewerblichen Betriebe durch besondere Beamte vom 12. Oktober 1921 bestimmt denn auch in § 4 Abs. 5: „Jedes GA.-Amt soll über mindestens einen Beamten mit besonderen Kenntnissen und Erfahrungen auf sozialpolitischem, wirtschaftlichem und volkswirtschaftlichem Gebiete sowie auch Kenntnissen und Erfahrungen auf dem Gebiet der Arbeiterbewegung und einen Beamten mit genügender technisch wissenschaftlicher Schulung verfügen" (Sächs. Gesetzbl. S. 342).

Nach der rechtlichen Ordnung stehen in Sachsen heute der technisch-medizinisch und volkswirtschaftlich vorgebildete GAB. als gleichberechtigte und gleichverpflichtete Mitglieder der GA. nebeneinander. Es kann aber nicht gesagt werden, daß die augenblickliche Verteilung der drei Grundtypen (Techniker, Arzt, Volkswirt) in der sächsischen GA. als ausgeglichenes Maß ihrer Bedeutung angesehen werden kann. Nach einer vom Verein deutscher GAB. herausgegebenen Liste befanden sich 1928 an wissenschaftlich ausgebildeten Beamten 33 Techniker, 4 Gewerbeärzte und 2 Volkswirte im sächsischen Aufsichtsdienst, darunter je einer als Fachreferent im Ministerium. Aber es ist auch hier nicht so, daß die 1921 einsetzende Umorganisierung der sächsischen GA. als ausgereift und definitiv anzusprechen wäre; sie befindet sich eher im Stadium des Uebergangs und Versuchs. Vor allem ist sie von einer rein fachlichen Organisation trotz der scharfen Betonung des Fachbeamtentums noch weit entfernt; immer noch ist für ihre Organisation die territoriale Aufteilung grundlegend, die durch die Einsetzung von Spezialbeamten in den einzelnen

[1]) Die GA im Freistaat Sachsen vom Standpunkt des Arztes, Reichsarbeitsblatt 1929 S. 274.

Aemtern allerdings nun derart durchkreuzt wird, daß man als gegenwärtigen Stand der sächsischen GA. den der starken Tendenz zur fachlichen Orientierung bezeichnen kann.

Der Zweck, den sie verfolgt, tritt deutlich erkennbar zutage:

Es handelt sich darum, der mit der Verfeinerung der modernen Produktionstechnik verbundenen gesteigerten Unfall- und Gesundheitsgefährdung, dem u. a. auch im modernen Sozial- und Arbeitsrecht zum Ausdruck kommenden gewandelten sozialen Geist, einer geläuterten Auffassung vom Wert des werktätigen Menschen, der sich darin manifestiert, daß „der Arbeiterschutz sich vom Schutz der Menschen von den Gefährdungen durch die Technik immer mehr durch den Schutz des Menschen als Arbeits- und Kulturfaktor zuwendet“ [1]), Rechnung zu tragen und einen adäquaten, durchgebildeteren Schutzapparat zu schaffen.

Die Interpretation über den Sinn und die Ausgestaltung der inspektoralen Spezialisation geben einmal die „Richtlinien für die Ausbildung von Gewerbereferendaren und GAB.“ vom 14. Dezember 1928. Danach sind Gewerbereferendare mit technischer Vorbildung während ihrer Ausbildungszeit mit allen Fragen des praktischen GA.-Dienstes vertraut zu machen. Dabei ist im Anfang das Schwergewicht der Ausbildung auf jene Gebiete zu legen, die dem Techniker nach seiner Vorbildung bisher nicht bekannt sein konnten. Soweit hierbei jedoch besonderes medizinisches oder volkswirtschaftliches Fachwissen Voraussetzung ist, ist der technische Gewerbereferendar unter Hinzuziehung der entsprechenden Sonderbeamten wenigstens mit den wichtigsten Grundsätzen der medizinischen oder volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise bekanntzumachen.

Umgekehrt sind Gewerbereferendare medizinischer oder volkswirtschaftlicher Herkunft zunächst allgemein in das ganze Gebiet der GA. einzuführen unter besonderer Berücksichtigung der nicht in ihr eigentliches Fachgebiet einschlagenden Aufgaben. Zu Aufgaben, die spezielles Fachwissen anderer Wissenschaften voraussetzen, sind sie nur informatorisch hinzuzuziehen.

Vierteljährlich stattfindende gemeinsame Uebungskurse aller Auszubildenden beim gewerbetechnischen Oberrat der Kreishauptmannschaft und unter Beteiligung der Amtsvorstände, eingelegte Kurse an Hoch- und Fachschulen, Dienstleistung bei den unteren Verwaltungsbehörden ergänzen und vervollständigen die Ausbildung, die mit einer die endgültige Anstellung bedingenden Prüfung endigt. In ihr hat sich der Prüfling über Kenntnisse auf dem Gebiet des Arbeits- und Angestelltenrechts, der Arbeiterversicherung und des Tarif- und Schlichtungswesens, der Reichs- und Landesverfassung, des Beamtenrechts, der Organisation der Landesverwaltung, der Unfallverhütung und Gewerbehygiene, des Nachbarschutzes und des praktischen GA.-Dienstes auszuweisen. Dazu werden je nach Vorbildung besonders eingehende Kenntnisse auf technologisch wissenschaftlichem, sozialwissenschaftlichem und sozial gewerbehygienischem Gebiete verlangt. Andererseits eröffnen die „Richtlinien für die Beschäftigung der medizinisch und volkswirtschaftlich vorgebildeten wissenschaftlichen GAB.“ vom 21. Oktober 1925 einen Einblick in die Absichten, die für ihre Abfassung im Hinblick auf die Spezialisierung der GA. maßgebend waren. Formell gleichgestellt treten die drei Aufsichtstypen (Mediziner, Techniker, Volkswirte) doch unter verschiedenen Auspizien in den Aufsichtsdienst ein. Der Weg, den sie in ihrer Berufstätigkeit im einzelnen zu gehen haben,

---

[1]) Gewerkschaftszeitung. Jahrg. 40, 1926, S. 554.

ist ihnen durch ihre Ausbildung vorgezeichnet. So ist die Tätigkeit der Gewerbeärzte in den „Richtlinien" wie folgt umschrieben: sie sind einmal negativ mit rein technischen Aufgaben (Dampfkesselüberwachung, Fahrstuhlprüfung, technischer Beurteilung der Betriebseinrichtung im Sinne des Arbeiter- und Nachbarschutzes und dergl.), die in erster Linie den technisch vorgebildeten Beamten zufallen, nicht zu befassen. Dagegen gehört positiv zu den wesentlichsten Aufgaben des medizinisch vorgebildeten Beamten die Mitüberwachung der Durchführung des Gesundheitsschutzes der gewerblichen Arbeiter im allgemeinen, namentlich wenn es sich um Fragen grundsätzlicher Art handelt; die Aufklärung gewerblicher Erkrankungen und anderer Gesundheitsschädigungen, wobei zur Feststellung des Gesundheitszustandes besonderer Arbeitergruppen oder zur Untersuchung der Einwirkung bestimmter, insbesondere neuartiger Arbeitsweisen (Rationalisierung) sowie von Arbeitsstoffen auf die Gesundheit der Arbeiter und dergl. Reihen- und andere Untersuchungen nötig werden können, ferner die Ueberwachung der Tätigkeit der Fabrikärzte, die erforderlichenfalls für die sachgemäße Durchführung ihrer Aufgaben zu beraten sind, ebenso die Mitwirkung bei der Begutachtung der Baupläne neu zu errichtender oder zu verändernder gewerblicher Anlagen, die eine besondere Beurteilung vom gesundheitlichen Standpunkt aus erfordern. Dazu kommt ihre Betätigung auf dem Gebiet der Krankheits- und Sterblichkeitsstatistik; Aufklärungen durch Vorträge usw. Begründet wird die Vertiefung der Gewerbehygiene in Sachsen mit der ausgesprochenen Industrialisierung des Landes. „Im Freistaat Sachsen mit seiner überragenden Durchdringung mit Mittel- und Kleinbetrieben, mit seiner ausschlaggebenden Textilindustrie, mit seiner ausgedehnten Frauen- und Kinderarbeit insbesondere in der weitverbreiteten Heimindustrie, erschien es dringend erforderlich, die ärztlichen GAB. noch näher an die alltägliche Arbeit der GA. heranzubringen, ja sie sozusagen in den Frontdienst selbst einzustellen." [1])

Da der skizzierte Aufgabenkreis eine fachmännische medizinische Kraft in einem GA.-Bezirk nicht ausschöpft, ist die Einordnung in den Beamtenorganismus so gestaltet, daß der Dienstbereich des GA.-Arztes sich auf mehrere GA.-Aemter erstreckt. Dabei ist die Verbindung mit dem Landesgewerbearzt eine sehr enge. Gegenstand ihres gegenseitigen Verkehrs sind arbeitsmedizinische Untersuchungen, Urteile über Fälle besonderer Berufskrankheiten, gewerbehygienischer Maßnahmen in Einzelbetrieben und dergleichen.

Verdankt der Gewerbearzt seine Einberufung in den GA.-Dienst seinen Spezialkenntnissen auf dem Sondergebiet der Gewerbehygiene, so bedeutet die Hereinnahme des Volkswirtschaftlers in denselben die Anerkennung der Wichtigkeit einer tieferen Einsicht in die wirtschaftlichen Zusammenhänge und deren Einfluß auf die Durchführung eines ersprießlichen Arbeiterschutzes. Diese bringt der Volkswirt mit für die Beurteilung der mit Betriebsstillegung, Tarifvertrag, Schlichtung, Arbeitszeit, Ueberarbeit, usw. in Verbindung stehenden Fragen. Zur Bearbeitung solcher Spezialfragen sehen denn auch die „Richtlinien" den Volkswirt vor. Sachsen ist das erste und bisher einzige Land, das Volkswirte unter dem GA.-Stab zählt, wie es überhaupt in der Verwendung von Fachbeamten für unseren Sonderverwaltungszweig von der bisherigen Uebung in Deutschland am deutlichsten abweicht. Die reiche Gliederung

[1]) 10 Jahre Arbeits- und Wohlfahrtsministerium im Freistaat Sachsen S. 64.

seines Beamtenstabes ist so die natürliche Folge dieser Umorientierung vom Prinzip der territorialen zur fachlichen Zuständigkeit. Maschinen-, Elektroingenieure, Aufzugsingenieure (seit 1927), Frauen- Arbeiterbeamte, Handelsaufsichtsbeamte füllen heute die Reihen der sächsischen GA. Berücksichtigt man noch die außerhalb der eigentlichen GA. stehenden besonderen Aufsichtsbehörden für einzelne Berufsstände (Bergbau und Schiffahrt), so erfährt die Spezialisierung durch Hinzutritt der Bergrevierbeamten und der Beamten der Seemannsämter noch eine weitere Vermehrung.

In engster Anlehnung an die in Sachsen in Geltung befindliche Ordnung hat auch der freigewerkschaftliche Gegenentwurf zum Entwurf eines Arbeiterschutzgesetzes in seinen §§ 6—8 über die Zusammensetzung der Arbeits-, Landesarbeits- und Reichsarbeitsaufsichtsämter seine programmatischen Forderungen aufgestellt und dahin formuliert, daß beispielsweise „jedes Amt mit mindestens je einem höheren Arbeitsaufsichtsbeamten mit technischer oder chemischer sowie mit medizinischer oder volkswirtschaftlicher Vorbildung zu besetzen ist", daß ferner „für die Tätigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten im Außen- und Innendienst deren fachliche Kenntnisse den Ausschlag zu geben haben; daß insbesondere neben medizinischen und volkswirtschaftlichen Fachbeamten für die Durchführung der Handels- und Angestelltenaufsicht und des Unfallschutzes auch in einzelnen Gewerbezweigen einzelne Aufsichtsbeamte bestimmt werden können (§ 6 Abs. 2).

Dem gegenüber halten sämtliche drei Entwürfe eines Arbeitsschutzgesetzes am hergebrachten Typ des GAB. mit allseitiger nicht spezieller Ausbildung fest. So bestimmt § 49 Abs. 3 des letzten Entwurfs: „Die Aufsichtspersonen des höheren Dienstes müssen Beamte sein, die neben den sonst erforderlichen Fähigkeiten ein hohes Maß technischer, gewerbehygienischer, wirtschaftlicher und arbeitsrechtlicher Vorbildung und Erfahrung besitzen und die Prüfung für den höheren Aufsichtsdienst bestanden haben."

Mit einigem Recht wird aber allenthalben die Frage aufgeworfen, wo denn bei der ständigen Ausweitung des Aufgabengebiets und der wachsenden Unübersichtlichkeit der Verhältnisse solche auf allen Gebieten gleichermaßen beschlagene Beamten zu finden seien [1]).

Es ist so nicht verwunderlich, wenn der Berufsverband der höheren technischen Verwaltungsbeamten in Preußen in seiner Stellungnahme zu den Fragen der GA. sich zwar gegen die Anwendung eines einseitigen Spezialistentums, d. h. eine besondere Fachausbildung der GAB. ablehnend verhält, aber doch von der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit und auch der Möglichkeit, die Geschäfte und Aufgaben der GAB. nach gewissen Sachgebieten aufzuteilen, durchdrungen ist. Empfohlen wird eine Aufteilung nach arbeitsrechtlichen Sachen (einschließlich der Fragen der Arbeitszeitgesetzgebung und -regelung), die einen erheblichen Umfang angenommen haben, nach technischen Dingen (Dampfkessel, Dampffässer, Aufzüge, Acetylenapparate, Mineralöle, Sprengstoffe), nach Fragen der Unfallverhütung und der Gewerbehygiene, nach Fragen des Handwerks, der Hausarbeit usw., je nach Bedarf und Zweckmäßigkeit.[2]). Da hinter

[1]) s. Soziale Praxis, 1927, Sp. 501; dann „Zur Reform der technischen Verwaltungszweige des Reichs und der Länder" a. a. O. S. 143, 145, 161; „Mitteilungen des Vereins deutscher GAB", 10. Jahrg. Nr. 4, S. 3, wo es heißt: „Die Zeit, daß ein Mensch ein hinlänglich technisch, chemisch, volkswirtschaftlich, sozialpolitisch und gewerbehygienisch vorgebildeter und erfahrener Beamter sein kann, ist endgültig vorbei". S. auch Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, XXXI. Jahrg., Heft 8, S. 231.

[2]) s. „Zur Reform der technischen Verwaltungszweige des Reichs und der Länder", S. 144.

den Verfassern der zitierten Schrift selbst GAB. zu suchen sind, so wird wohl ein Bedürfnis nach einer wie immer gearteten Spezialisierung in der GA., da dem Wunsch die Erfahrungen dieser Beamten zugrunde liegen, nicht von der Hand zu weisen sein. Die Punkte, in denen die Meinungen der GAB. und der Autoren des freigewerkschaftlichen Gegenentwurfs auseinandergehen, sind danach nicht eigentlich grundsätzlicher Art; von der einen wie der anderen Seite wird der Spezialisierung das Wort geredet; nur in den Wegen zu ihr gehen sie auseinander. Im einen Falle bildet den Ausgangspunkt die fachliche Ausbildung, die ihre Ergänzung in einer allgemeinen Berufsausbildung findet, im andern Falle entwickelt sich die spezielle Betätigung auf Grundlage einer vorausgegangenen generellen Ausbildung erst in der Praxis der GA.

Wir sehen: die Tendenz zu einer differenzierten Aufsichtsübung als Ausfluß der gezeigten Entwicklung ist unverkennbar und findet sich von leisen, mit der zwangsläufigen Anstellung von Frauen, Arbeitern, Angestellten und Aerzten beginnenden Ansätzen in immer deutlicherer Ausprägung in allen deutschen Ländern zuletzt in bewußter Ausgestaltung in Sachsen.

Daneben stehen aber auch andere Länder den Erfordernissen der Zeit nicht fremd gegenüber. Aus der klaren Erkenntnis heraus, daß „die Entwicklung der Technik auch dem GAB. in seinen Kenntnissen Grenzen gesetzt hat, die ihm die volle Beherrschung des ganzen technischen Schutzgebietes (geschweige denn des Arbeiterschutzes überhaupt v. Verf.) nicht mehr ermöglichen . . . legt beispielsweise auch die württembergische GA. schon seit mehreren Jahren großen Wert darauf, daß seine Beamten so ausgewählt werden, daß sie sich gegenseitig ergänzen. Die württembergische GA. beschäftigt daher neben den überwiegenden Maschineningenieuren einen Hütten-, einen Tiefbau-, zwei Elektroingenieure, darunter ein Beleuchtungssachverständiger und einen Chemiker“ [1]).

Aus demselben Grunde tritt die „Arbeitsstätte für sachliche Politik“ (in der Schrift „Die Organisation der staatlichen GA.“ im ersten Sonderheft „Reich und Länder“ S. 58), die mit ihren Ansichten und Forderungen auf sehr realem Boden steht, für die Anstellung von Spezialkennern im Rahmen zentralistisch organisierter Aufsichtsämter ein unter strikter Ablehnung der Einführung von Fachreferenten. Der Amtsvorstand soll das Recht haben, „die Bearbeitung besonders wichtiger Fälle jeweils dem sachlich am besten orientierten Beamten zu übertragen, so daß durch die Arbeitsgemeinschaft innerhalb des Amtes eine möglichst gleichartige und sachgemäße Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen garantiert wird.“ Die vorsichtige, jeder überstürzten Neuerung abholde „Arbeitsstätte“ findet sogar die vielumstrittene Verwendung des reinen Volkswirts im Arbeitsaufsichtsdienst am Platze, da „bei dem heutigen sehr umfassenden Aufgabenkreis der GA. auf wirtschaftlich und sozialpolitisch besonders geschulte Beamte nicht verzichtet werden kann; insbesondere gilt das für solche Arbeitsaufsichtsbezirke, in denen wegen dort auftretender besonders wichtiger Industriegruppen im Zusammenhang mit der Arbeitsaufsicht oft Fragen von wirtschaftlicher und sozialpolitischer Tragweite entschieden werden müssen.“ [2])

Die Lösung der „Arbeitsstätte“, die, ohne einseitiger Verfachlichung zu verfallen, deren Vorzüge durch organisatorische Maßnahmen (Zentralisation)

[1]) 50 Jahre GA in Württemberg, S. 18.
[2]) Reich und Länder, S. 58.

dienstbar zu machen sucht, verdient den Vorzug vor der strengen Verfachlichung, da letztere die vorteilhafte Wirkung der durch Spezialisierung vermittelten tieferen Einsicht in den Arbeiterschutz und der sich daraus ergebenden wirksameren Ausgestaltung von Schutzmaßnahmen durch die mit ihr verbundenen Nachteile kompensiert insofern als die steigende fachliche Gliederung des GA.-Stabes naturgemäß das bisherige Prinzip der Aufsichtsübung nach vorherrschend territorialen Gesichtspunkten zugunsten einer Aufteilung nach fachlichen Rücksichten verschiebt. Diese Aufspaltung erzeugt innerhalb des zur Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen nach § 139 b GO. geschaffenen besonderen staatlichen Aufsichtsapparats die Gefahr fachlich-sachlicher Zuständigkeitskonflikte, Reibungen innerhalb der einzelnen Fachrichtungen, Doppelarbeit usw., und fügt so unter Umständen der aus der Koexistenz der verschiedenen auf dem Gebiet der GA. tätigen Instanzen: staatliche GA., technische Beamte der Berufsgenossenschaften, Dampfkesselüberwachungsvereine, Polizei, Betriebsräte, Innungen erwachsenden Problemreihe ein neues Glied hinzu. Die Berührung dieses Themas weist bereits auf ein weiteres Kapitel der GA.-Reform hin:

§ 11.

Die Vereinheitlichung der GA

(Beseitigung des Nebeneinanders von Körperschaften, die letztlich, wenigstens teilweise, denselben Aufgaben dienen).

Es ist ein durch den geschichtlichen Werdegang begründeter Zustand, daß wir in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern eine Vielheit von Organen mit der Beaufsichtigung der Arbeiterschutzbestimmungen betraut finden. Die historische Betrachtung der GA. hat uns bereits mit ihnen bekannt gemacht: es sind dies staatliche GA., technische Beamten der Berufsgenossenschaften (BG.), Polizeibehörden, Dampfkesselüberwachungsvereine, Betriebsräte und Innungen. Ihre Anteilnahme am Vollzug des Arbeiterschutzes ist eine durchaus verschiedenartige: die Tätigkeit der Innungen beschränkt sich im wesentlichen auf die Wahrnehmung der kraft autonomen Satzungsrechts ergangenen Lehrlingsschutzbestimmungen in handwerklichen Betrieben; die Betriebsräte haben die Aufgabe, innerhalb der einzelnen Betriebe bezüglich der Einhaltung von Schutzvorschriften nach dem Rechten zu sehen und die GAB. auf etwaige Uebertreibungen aufmerksam zu machen, ohne selbst eigentliche Aufsichtsorgane mit rechtlichen Befugnissen zu sein; sie nehmen also etwa die Stellung von Beobachtungs- und Verbindungsposten ein; Sache der Dampfkesselüberwachungsvereine ist es, auf dem technischen Spezialgebiet der Dampfkessel und sogenannten überwachungsbedürftigen Anlagen periodische Untersuchungen vorzunehmen. Auf diesem Gebiete treffen gelegentlich die Beamten der Dampfkesselüberwachungsvereine mit den technischen Beamten der BG. und den staatlichen GAB. zusammen, da auch diese bei Gelegenheit allgemeiner Betriebsrevisionen die sonst der Aufsicht jener vorbehaltenen Spezialanlagen mitkontrollieren.

Das Verhältnis der Polizeibehörden zur GA. läßt sich dahin bestimmen, daß sie wie diese für fast alle Fragen des Arbeiterschutzes zuständig sind. Die in § 139 b GO. begründete Einführung der GA.

hatte den ursprünglichen Sinn, diese Beamtung als sachkundige Organe ergänzend neben die Polizei treten zu lassen.[1]) Wenn sich im Laufe der Zeit die Stellung der Polizeibehörden zur GA. derart verschoben hat, daß erstere heute in die Rolle von Hilfsorganen der letzteren abgedrängt sind, so bedeutet das doch nicht, daß die Grenzziehung der gegenseitigen Kompetenzen in klarer, eindeutiger Weise erfolgt wäre. Die der verfassungsmäßigen Regelung in den einzelnen Ländern vorbehaltene Ordnung der Zuständigkeitsverhältnisse zwischen diesen beiden Aufsichtsinstanzen ist vielmehr „nirgendwo derart vorgenommen, daß eine wirklich organische Verbindung zwischen GA. und Polizei erzielt worden wäre; überall arbeiten vielmehr beide Organe im wesentlichen unabhängig von einander und selbständig nebeneinander."[2])

Da die Unternehmer gleicher oder verwandter Zweige in den BG. zu auf Zwang beruhenden Gefahrengemeinschaften zusammengeschlossen sind, die den Zweck verfolgen, die innerhalb ihres Betätigungskreises beschäftigten Arbeitnehmer gegen Unfälle sicherzustellen, ist es Aufgabe der von den BG. angestellten technischen Aufsichtsbeamten, zur Abwehr des Eintritts von Versicherungsfällen über die Einhaltung der auf Grundlage der §§ 848 bezw. 874 ff RVO. ergangenen Unfallverhütungsvorschriften zu wachen, d. h. den Gefahrenschutz zu übernehmen. Seit Subsumierung von gewissen gewerblichen Erkrankungen unter den Unfallbegriff im Jahre 1925 greift ihre Tätigkeit auch auf das Gebiet der hygienischen Prophylaxe über.

Die Tätigkeit der staatlichen GAB. umfaßt dem gegenüber den gesamten Bereich des Arbeiterschutzes, wie er früher umschrieben wurde, mit Ausschluß nur noch des Landwirtschafts-, Bergbau-, Seeschiffahrts-, Bauarbeiter-, Hausangestellten- und Bühnenangehörigenschutzes.

Da der den Arbeiterschutz fast in seiner Totalität umspannenden staatlichen GA. eine Häufung von Aufsichtsinstanzen gegenübersteht, deren Wirksamkeit sich (mit Ausnahme vielleicht der Polizeibehörden) nur auf Teilgebiete desselben erstreckt, ergeben sich aus diesem Zustand Ueberschneidungen der Kompetenzen und Parallelitäten der Betätigung, daraus wiederum Reibungen, Doppelarbeit, Leerlauf und Unwirtschaftlichkeit des Verwaltungsapparats. Zudem erweckt diese Vielheit von Aufsichtsorganen beim Unternehmer, der sie in seinem Betrieb nacheinander zur Kontrolle erscheinen sieht, zumindest (und zwar mit Recht), den Eindruck der Vielregiererei, der Ueberorganisation, der Aufblähung des Beamtenapparats. Daß sich als natürliche Reaktion auf das Bestehen solcher Verhältnisse unwillkürlich das Bestreben regen muß und mußte, zur Beseitigung dieser offensichtlichen Fehlorganisation alle Zweige des Arbeiterschutzes zu vereinheitlichen und in einer Hand zu vereinigen, ist mehr als begreiflich. Der graduell verschiedenen Konkurrenz der einzelnen Aufsichtsorgane entspricht es, daß ihnen im Bemühen um die einheitliche Gestaltung der GA. ungleiche Bedeutung zugeordnet wird. Während im allgemeinen Innung, Betriebsräte und Dampfkesselüberwachungsvereine ob der Geringfügigkeit ihrer Kompetenzen aus der Erörterung ausscheiden, spitzt sich alles auf die Ordnung der Dinge im Komplex staatlicher GA., berufsgenossenschaftliche Aufsicht und Polizeibehörden zu.

---

[1]) s. Poerschke, Neugestaltung der Arbeitsaufsicht, in: Verwaltungsarchiv, 33. 1928 S. 294.
[2]) Verwaltungsarchiv, 33, 1928, S. 295.

Da an eine völlige Beseitigung der Polizeibehörden aus Gründen, die wir noch kennen lernen werden, nicht zu denken ist, so bildet den Kernpunkt der Auseinandersetzung die Fixierung der Beziehungen von staatlicher und berufsgenossenschaftlicher Aufsicht. Bismarck wollte den Dualismus staatliche und berufsgenossenschaftliche Aufsichtsübung von vornherein nicht aufkommen lassen, indem er beide zu amalgamieren suchte, so zwar, daß der staatliche Fabrikinspektor zugleich Aufsichtsbeamter der BG. sein sollte, wobei das Korporationsinteresse als Stütze der Fabrikinspektion und gleichzeitig als Korrektiv des staatlich-bürokratischen Charakters derselben gedacht war [1]). Der Kanzler drang bekanntlich mit seinem Projekt nicht durch, sodaß die Aufsicht über die Ausführung des Gefahrenschutzes durch zwei unabhängig von einander tätige Instanzen ausgeübt wird.

Die durch diese Konkurrenz hervorgerufenen Uebelstände — die Belästigung der Unternehmer durch die Vielheit der Aufsichtsorgane sowie die sich mitunter widersprechenden Anordnungen der einzelnen Aufsichtsbeamten — gaben Anlaß zu dem auf dem BG.-Tag zu Konstanz am 28. Juni 1899 [2]) gemachten Vorschlag, der Verband der BG. möge an der zuständigen Stelle darauf hinwirken, „in den § 139 b GO. eine Bestimmung aufzunehmen, nach welcher durch Anordnung der Landesregierungen die Aufsicht über die Ausführung der Unfallverhütung in den berufsgenossenschaftlichen Betrieben auf Antrag des Genossenschaftsvorstandes den Beauftragten der zuständigen Genossenschaft ausschließlich übertragen werden kann."

In derselben Richtung ging auch eine wenige Jahre vorher von wissenschaftlicher Seite erhobene Forderung [3]) und ebenso eine vom Verein deutscher Revisionsingenieure (dem die berufsgenossenschaftlichen Aufsichtsbeamten angehören) auf seiner zweiten Hauptversammlung am 7. September 1895 in Eisenach gegebene Anregung. [4])

Irgend welchen Erfolg hat keiner dieser Vorstöße gezeitigt, sodaß, wie gezeigt, abgesehen von einigen Milderungen, wie sie durch bereits früher erwähnte Maßnahmen als da sind „Länderausschuß für Unfallverhütung, Unfallverhütungsbild-GmbH., Arbeitsgemeinschaft für Unfallverhütung, Gemeinschaftsarbeit bei der Durchführung der Unfallverhütungsvorschriften," erstrebt und teilweise erreicht wurden, heute noch die Doppelschichtigkeit staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Gefahrenschutzes mit allen sich daraus ergebenden Folgen weiter besteht.

Es fällt nicht leicht, die Frage, wie die Ungereimtheiten, die sich aus dem Nebeneinander mehrerer Instanzen auf dem Arbeiterschutzgebiet ergeben, am besten aus der Welt zu schaffen sind, einwandfrei zu lösen. Ob man aber in radikalem Vorgehen für die alleinige Daseinsberechtigung der staatlichen GA. unter Beseitigung bezw. Auffangung aller übrigen Aufsichtsorgane eintritt oder nur unter Zurückschneidung der schlimmsten Auswüchse auf eine mehr organische Umgestaltung abzielt: die Mitarbeit der Polizeibehörden wird nicht entbehrt werden können. Denn die Polizeibehörden verfügen über ausgezeichnete lokale Kenntnisse und Organisation und sind zahlenmäßig stark vertreten. Würde man auf ihre Mithilfe verzichten, so bedeutete das eine erkleckliche Vermehrung des

---

[1]) Poerschke, Die Entwicklung der GA in Deutschland, 1913, S. 97 bezw. 99.

[2]) „Die Berufsgenossenschaft", XIV, 1899, S. 116 ff.

[3]) Frankenstein, in den Annalen des Deutschen Reichs, 1892, S. 416, ff.

[4]) Vgl. Zeitschrift der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen, 1895, Nr. 20—22.

Beamtenstabes der GA., vornehmlich der mittleren Beamten; eine derartige Politik, die den derzeitigen Wirkungsgrad der GA. nur durch die Erhöhung der personellen Ausgaben aufrecht zu halten vermöchte, würde dem Prinzip jeder Verwaltungsreform ins Gesicht schlagen, dies umsomehr, als trotz der eintretenden Entlastung an eine Herabsetzung des Polizeipersonals nicht zu denken ist, denn meist üben diese die gewerbepolizeiliche Ueberwachungstätigkeit nur neben ihren sonstigen, weit umfangreicheren Aufgaben, ja teilweise — so die Ladenschluß- und andere Arbeitszeitvorschriften — gar nur gelegentlich ihrer anderweitigen Dienstverrichtung aus. Wenn durch die Ausschaltung der Polizeibehörden aus der gewerblichen Ueberwachung Personal entbehrlich wird, so können allenfalls die heute bei allen größeren Polizeiverwaltungen in kaum nennenswerter Zahl verwendeten technischen Spezialbeamten in Betracht kommen. Durch nichts wäre jedoch der Verlust des mit der Eliminierung der Polizei als Aufsichtsorgan und der Ueberweisung ihrer Funktionen an die GA.-Behörde verbundenen Vorteils aufzuwiegen, der in der örtlichen Organisation der Polizeibehörden für die Sache der GA. gelegen ist. Da sich das gewerbliche Leben tagtäglich gleichsam unter den Augen der Polizeibehörden abspielt, so ist die örtliche Zuständigkeit dieser Behörden für Fälle, die schnelles und wirksames Handeln erfordern, schlechterdings durch nichts zu ersetzen.

Diese Erkenntnis hat sich auch in den Reihen der GAB. durchgesetzt und kommt gelegentlich in den Jahresberichten zum Ausdruck. So heißt es im sächsischen Bericht von 1927, daß „trotz der gesteigerten Ueberwachungstätigkeit der GAB. auf jene der ordentlichen Polizeibehörden keineswegs verzichtet werden konnte." [1]) Und im württembergischen Bericht desselben Jahres steht zu lesen, daß „in den größeren Städten die polizeiliche örtliche Ueberwachung der Betriebe unmöglich entbehrt werden kann, wenn die Durchführung der Vorschriften, vor allem der Schutzbestimmungen für weibliche und jugendliche Arbeiter und derjenigen für besondere Betriebsarten z. B. für Bäckereien und für Gast- und Schankwirtschaften, in wünschenswertem Maß gesichert sein sollen." [2])

Ist demnach an der Mitwirkung der Polizeibehörden im GA.-Dienst grundsätzlich festzuhalten, so ist eine klare, zweckmäßige Abgrenzung ihrer Zuständigkeit gegenüber dem wie immer gearteten besonderen und eigentlichen Aufsichtsträger zwecks möglichster Vermeidung jeder Reibung von allergrößter Wichtigkeit.

Es wurde schon früher darauf hingewiesen, daß die Praxis des GA.-Dienstes im Laufe der Zeit zur Vermeidung von Konflikten die Abscheidung von Kompetenzsphären zwischen staatlicher GA. und Polizei notwendig machte, derzufolge den Polizeibehörden in der Hauptsache die Ueberwachung von Formvorschriften — Arbeitsbücher, Aushänge, Lohnbücher, Verzeichnisse usw. — von Arbeitszeitvorschriften für offene Ladengeschäfte, Bäckereien und Konditoreien sowie für Gast- und Schankwirtschaften, ferner die Kontrolle von Gewerbebetrieben mit relativ einfacher Armatur, die Vornahme von Nachrevisionen und statistischen Erhebungen verblieb.

Da, wie gezeigt, eine Reform der GA. mit dem Ziele der Vereinheitlichung der Aufsichtsorgane an der Beibehaltung der polizeilichen

---

[1]) Sächsischer Jahresbericht für 1927, S. 15.

[2]) Württembergischer Jahresbericht für 1927, S. 4

Mithilfe nicht vorbeikommt, wird es ihre Aufgabe sein, wenigstens die noch vorhandenen Reibungsflächen auf ein Minimum zu reduzieren. Das kann so geschehen, daß den Polizeibeamten die Ueberwachung der Formalvorschriften in sämtlichen einschlägigen Betrieben auferlegt wird, daß aber hinsichtlich des technischen Gefahrenschutzes die Aufteilung derart erfolgt, daß die Polizeibehörden die Aufsicht in den kleineren Betrieben (bis zu 50 Arbeitern), in denen im allgemeinen einfache, übersichtliche technische Einrichtungen zur Anwendung kommen, in allen Beziehungen ausüben, wogegen Großbetriebe mit in der Regel komplizierterer Ausrüstung, die nur von technisch und gewerbehygienisch besonders vorgeschulten Beamten gemeistert werden kann und kleineren Betrieben mit technisch besonders gefährlichen Einrichtungen, deren Beaufsichtigung durch GAB. fallweise jeweils erst abgesprochen werden müßte, die ausschließliche Domäne der GAB. bilden. Diese reinliche Scheidung der Zuständigkeitsgebiete, die unwirtschaftlicher Doppelarbeit sowie Kollisionen vorbeugt, stünde jedoch einem Oberaufsichtsrecht der besonderen Fachbehörde der GA. nicht im Wege. Sie würde also grundsätzlich Revisionen auch auf dem den Polizeibehörden vorbehaltenen Gebiete — Formvorschriften und Kontrolle von Klein- und Mittelbetrieben — vornehmen können, eine Befugnis, von der sie indes nur im Notfalle Gebrauch machen sollte.

Die zur Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen erforderlichen Polizeiverfügungen gemäß den §§ 120 d, 120 f Abs. 2, 137 a Abs. 3 und 139 g GO. würden in analoger Weise im Machtbereich des GAB. von diesem, im Zuständigkeitsgebiet der Polizeibehörden von letzteren zu erlassen sein.

Die Entscheidung der Frage nach dem Verhältnis der Polizeibehörden zur GA. im Rahmen des Problems der Vereinheitlichung der GA. ist verhältnismäßig einfacher Natur. Anders verhält es sich bei dem Instanzenpaar GA. und BG. Die Ordnung ihrer beiderseitigen Beziehungen nimmt, da der ausgedehnte Bereich der Unfallverhütung den wesentlichen Teil ihrer Tätigkeit ausmacht, eine zentrale Stellung innerhalb des Fragenkomplexes einer organisatorischen Vereinfachung des aufsichtsführenden Behördensystems ein.

Im Hinblick auf dieses Ziel bestehen drei Lösungsmöglichkeiten:

1. Gemeinschaftsarbeit von GB. und GA.,
2. Eingliederung der BG. in die GA.,
3. Eingliederung der GA. in die BG.

Die letztere Lösung kommt kaum in Betracht, da ja bekanntlich die BG. nur einen Teil des Arbeiterschutzes betreiben und das Aufgehen der Körperschaft mit weiter gespannten Aufgaben in eine solche mit enger gezogenen Aktionsradius ein Unding wäre. Außerdem wäre die alleinige Ausübung des Gefahrenschutzes durch den Selbstverwaltungskörper BG. aus denselben Gründen untragbar, aus denen die absolute Selbstverwaltung in der GA. überhaupt abzulehnen war. Dagegen werden für und gegen die beiden anderen Umorganisationsformen recht beachtliche Argumente ins Feld geführt.

Betrachten wir zunächst den Fall der Verschmelzung der BG. mit der GA.:

Die von Bismarck ausgehende, jedoch unverwirklichte Idee, zur Ueberwachung der berufsgenossenschaftlichen (bg.) Unfallverhütungsvorschriften die staatlichen GAB. heranzuziehen, feierte von den 90er Jahren ab anläßlich der geplanten Arbeiterversicherungsreform ihre Auferstehung.

Das für alle Versicherungszweige als gemeinsame unterste Instanz in Aussicht genommene „Versicherungsamt" sollte nämlich auch mittels Angliederung der GA. an dasselbe die Aufgaben des Arbeiterschutzes mitübernehmen. Der Plan scheiterte am Widerstand der um ihre Selbständigkeit besorgten BG.[1]).

Und doch hat der Gedanke der Einverleibung der bg. Unfallüberwachung in die GA. manches Einnehmende für sich.

Zweifellos bedeutete die Uebernahme der bg. Ueberwachungstätigkeit durch die GA. die einfachste Art, die Doppelarbeit, die aus der Gleichordnung von GA. und BG. auf dem weiten Gebiet des technischen Gefahrenschutzes entspringt, aus der Welt zu schaffen. Und ebenso würden damit alle inneren Reibungen, eine unausbleibliche Folge der hier wie nirgends auftretenden Kumulierung von Konfliktsmöglichkeiten automatisch in Wegfall kommen. Wenn auch ein Gegeneinander- und teilweise selbst ein Nebeneinanderarbeiten von staatlichen und bg. Beamten durch entsprechende Maßnahmen so gut wie nicht mehr vorkommt, so ist doch bis zu einem organischen Miteinander noch ein guter Weg. Es ist aus der Praxis erwiesen, daß „die Anschauungen der GAB. und der technischen Aufsichtsbeamten über das notwendige Maß der Unfallverhütung durchaus nicht immer übereinstimmen . . ., wobei das Mehr an Unfallverhütung einmal vom GAB., das andere Mal vom technischen Aufsichtsbeamten gefordert wird."[2]) Das liegt am verschiedenen Ausgangspunkt der zwei Beamtenkategorien beim Erlaß ihrer Maßnahmen. Während für den staatlichen Beamten nämlich einzig der Arbeiterschutzstandpunkt richtunggebend ist, hat der bg. Beamte mehr das Moment der Rentenverhütung zu berücksichtigen. Es ist wohl denkbar, daß je nach der Lage der Konjunktur in der betreffenden Branche seine Anforderungen bald laxer, bald rigoroser ausfallen.

Ein nicht zu übersehender Vorteil der gezeigten Umorganisation liegt aber offensichtlich in der mit ihr eng verbundenen Kostenersparung beschlossen, ein bei der heutigen Finanznot stark ins Gewicht fallendes Aktivum. Denn das leuchtet doch ohne weiteres ein, daß die Ausmerzung der technischen Beamten der BG. aus der Ueberwachung der Gefahrenschutzbestimmungen (im Jahre 1927 betrug die Zahl der in den gewerblichen BG. tätigen technischen Aufsichtsbeamten 410[3]) der Wirtschaft eine schöne Summe Geldes in der Tasche ließe, selbst dann, wenn die staatlichen Aufsichtsbeamten infolge der Mitübernahme des bg. Gefahrenschutzes etwas vermehrt werden müßten.

Bedenken, die gegen ein Aufgehen der bg. Aufsicht in der staatlichen GA. etwa deshalb vorgebracht werden könnten, weil dabei die Spezialkenntnisse der technischen Aufsichtsbeamten im Bereich des Gefahrenschutzes, die sich aus der fachlichen Gliederung der BG. herleiten, verloren gehen könnten, würden durch die Tatsache stark abgemildert, daß — wie im letzten § 10 dargetan — auch innerhalb der staatlichen GA. eine starke Tendenz zur Spezialisierung und Verfachlichung zu konstatieren ist. Die auf Kosten einer intensiven Aufsichtsführung entschwindenden Energien, die als Folge des Ausfalls der auf Grund eingehender Spezialkenntnisse ergehenden Unfallverhütungsvorschriften eintreten, werden so durch die Neuorientierung der staatlichen GA. aufgefangen.

---

[1]) Poerschke, Die Entwicklung der GA in Deutschland, S. 183/84.
[2]) Soziale Praxis, 1928, Sp. 535.
[3]) Die Arbeit, 6. Jahrg., Heft 5, Mai 1929, S. 294.

Dazu führt ein anderer Gesichtspunkt über die ungünstigen Rückwirkungen, die mit der Zertrümmerung bg. Spezialistenideals verknüpft sind, mit einigem Recht hinweg. Es wird nämlich insbesondere von freigewerkschaftlicher Seite darauf hingewiesen, daß „das seinerzeit richtige Prinzip, die Unfallbekämpfung nach Gewerbegruppen aufzuziehen, heute mehr und mehr seinen inneren Sinn verliert, denn die Entwicklung der Industrie bringt es mit sich, daß in wachsendem Maß in jeder einzelnen Gewerbegruppe Maschinerie aus den verschiedensten Gewerbezweigen zur Anwendung gelangt“ [1]). Als Beispiel wird an die Rolle erinnert, die heute die Holzbearbeitung in der Maschinenindustrie, chemische Vorgänge in beinahe allen Industriezweigen spielen, sodaß auch die technischen Beamten der BG. gezwungen sind, in Nachbar- und Hilfswissenschaften Umschau zu halten. Damit büßt der branchenmäßige Aufbau der bg. Unfallverhütung dauernd an Durchschlagskraft ein.

Ein ständiger Konfliktsherd staatlicher und bg. Unfallverhütung liegt in der verschiedenartigen Organisation der beiden Aufsichtskörper. Während bekanntlich die staatliche GA.-Behörde nach territorialen Gesichtspunkten aufgezogen ist, sind die BG. fachlich orientiert, wodurch ein Uebergreifen in die gegenseitigen Kompetenzsphären unvermeidbar wird. Zur Abschleifung dieses Mißstandes wird seit 1925 auf die Gemeinschaftsarbeit zwischen staatlichen GAB. und den technischen Beamten der BG. hingearbeitet. Die Berichte über die Auswirkung dieser Maßnahmen, niedergelegt in den Jahresberichten der GAB., lauten vielfach recht nichtssagend. Geradezu pessimistisch gefärbt ist aber ein hierauf bezüglicher Vermerk im württembergischen Jahresbericht für 1928, wo es heißt: „Das Amt hat von jeher auf enge Fühlung und Zusammenarbeit Wert gelegt. Wenn es auch im übrigen von Anfang an die Bestrebungen zur Gemeinschaftsarbeit begrüßt und sie so weit als möglich zu verwirklichen versucht hat, so kann doch heute nicht mehr übersehen werden, daß die auf die Zusammenarbeit seiner Zeit gesetzten Hoffnungen sich nicht in gewünschtem Maß erfüllt haben. Eine Schuld an dieser Entwicklung dem einen oder anderen Teil der Beamten zuzuschreiben wäre nicht richtig. Die tiefere Ursache dafür liegt darin, daß die Aufgabengebiete der beiderlei Beamten trotz der scheinbaren Uebereinstimmung doch weit von einander verschieden sind, und die räumlich große Entfernung der norddeutschen Beamten die Gemeinschaftsarbeit im Süden erschweren.“ [2])

Was liegt da näher, als zur Ausräumung auch dieser Schwierigkeiten zum Mittel der Einbeziehung der bg. Ueberwachung in die staatliche Aufsichtsorganisation zu greifen?

Mit einer solchen Regelung wäre gleichzeitig der weitere Vorteil erreicht, die Klagen der Unternehmer, die sich durch die oft kurz nacheinander erfolgenden Besuche der staatlichen und bg. Aufsichtsbeamten und ihre sich nicht selten widersprechenden Unfallverhütungsvorschriften beschwert fühlen, zum Schweigen zu bringen. Ja, es wäre der Einrichtung der Gewerbekontrolle damit selbst sehr gedient, da die schädigende und kompromittierende Wirkung solcher Zwiespältigkeiten, die das Ansehen der Beamten und die moralische Kraft der Anordnungen herunterseßen müssen, ausbleiben würde.

Gegen das heutige System und damit für die Beseitigung der bg. Aufsicht spricht das von Arbeitnehmerseite immer wieder hervorgeholte

---

[1]) Gewerkschaftszeitung, 1928, S. 81.

[2]) Württembergischer Jahresbericht, 1928, S. 8.

Argument, die Stellung der technischen Beamten der BG. sei ihren Mandanten gegenüber nicht unabhängig genug, weshalb es ihren Entschlüssen und Entscheidungen an der nötigen Objektivität fehle, denn sie stehen in Diensten der zu Berufsverbänden mit dem Zweck der gemeinsamen Tragung von Unfallfolgen zusammengeschlossenen Arbeitgeber und üben eben in deren Betrieben ihre Tätigkeit aus, und sie sind so gehindert, „wirklich durchgreifende Maßnahmen zur Unfallverhütung durchzusetzen." Die positive Einstellung des Unternehmertums zu den Fragen des Arbeiterschutzes im allgemeinen soll gewiß nicht angezweifelt werden, aber immerhin muß eingeräumt werden, daß theoretisch gesehen, in Zeiten ansteigender Konjunktur und drängender Arbeit eine laxere Auffassung in puncto Unfallverhütungsmaßnahmen Platz greifen kann, da der Unternehmer in diesem Falle eine vermehrte Beitragsleistung, die als Folge einer regelmäßigen, durch jene bedingte Unfallhäufung eintritt, deshalb in Kauf zu nehmen vermag, weil das Mehr an Beiträgen fast durchweg in besseren Preisen weitergewälzt, ja überkompensiert werden kann, und so altruistische Regungen egoistischen Erwägungen gegenüber leicht ins Hintertreffen kommen. Angesichts solcher Möglichkeiten erweist sich die staatliche Aufsicht, die in Ausübung ihrer Funktion keinerlei Einflüssen ausgesetzt ist, unbedingt als der sicherere Hort des Arbeiterschutzes.

Das Empfinden für die Schwäche der bg. Aufsicht ist auch bei den technischen Aufsichtsbeamten selbst wach. Das zeigt sich an dem seit Jahren von ihrem Berufsverband, dem Verband der Revisionsingenieure, geführten Kampfe um ihre größere Unabhängigkeit mit dem Endziel der Verbeamtung. [1]).

Ein letztes, das gegen das Nebeneinanderbestehen zweier ebenbürtiger Ueberwachungsorgane im Bereich des Gefahrenschutzes einzuwenden ist, betrifft die Tatsache, daß „der Unfallschutz sich nicht mehr vom allgemeinen Arbeiterschutz abtrennen läßt." [2]) Es gilt als erwiesen, daß Unfälle nicht nur auf Maschinen, sondern auch eine Reihe anderer Faktoren, wie schlechte Raumverteilung, ungünstiges Licht, ungenügende Entlüftung und ähnliches zurückzuführen sind. Die Mitberücksichtigung solcher Fragen ginge aber über den Rahmen der den technischen Beamten der Berufsgenossenschaften gestellten Aufgaben weit hinaus.

Solche Ueberlegungen liegen denn auch dem Abänderungsentwurf des allgemeinen deutschen Gewerkschaftsbundes und des AfA.-Bundes zum sechsten Abschnitt des Arbeitsschutzgesetzes zugrunde, wo die Beseitigung der bg. Aufsichtsführung programmatisch gefördert wird. Allerdings geht es da nicht einfach um die Eliminierung der BG. aus der GA.; vielmehr wird mit der Vielheit von Aufsichtsinstanzen schlechthin tabula rasa gemacht und in § 9 das Aufgabengebiet der zu schaffenden einheitlichen Reichsarbeitsaufsicht umrissen. Danach liegt diesen außer der Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen auf dem Gebiet des Arbeits- und Nachbarschutzes unter anderem ob:

1. die Durchführung des Arbeitsschutzes,
2. die Durchführung der den BG. nach § 848 RVO. obliegenden Aufgaben der Unfallverhütung und ersten Hilfe,
3. die Aufsicht über Dampfkessel, feuer- und explosionsgefährliche Stoffe oder Flüssigkeiten, Sprengstoffe, Acetylenverarbeitung und -verwendung,
4. die Durchführung des Betriebsrätegesetzes.

[1]) Soziale Praxis, 1928, Sp. 536.
[2]) Gewerkschaftszeitung, 1928, S. 81.

Die Unterbringung der bg. Aufsicht in der Reichsgewerbeaufsicht verlangt natürlich die entsprechende Abänderung der RVO., was in in § 24 des Gesetzentwurfs berücksichtigt ist.

Liegt der mit einer so radikalen Lösung verbundene Erfolg in der zweifelsohne erfolgenden Behebung all der Reibungen und Hemmungen, die der heutigen Organisation des Nebeneinander von verschiedenen Aufsichtsträgern mit gleichlaufenden Aufgaben anhaftet, und bedeutet dazu die Vereinfachung der Arbeitsverwaltung fraglos größere Wirtschaftlichkeit und in gewissem Sinn Kostenersparung, ein Vorzug, dem gegenüber der Streit über den in § 22 des Gegenentwurfs aufgenommenen Lastenverteilungsplan, der den BG. zum Ausgleich der für sie entfallenden Unterhaltung der technischen Aufsichtsbeamten unter Beibehaltung ihres Charakters als Zwangsversicherung gegen die Unfallgefährlichkeit der Betriebe ein Drittel der Arbeitsaufsichtskosten auferlegen will, wenig besagen kann, so fragt es sich aber doch, ob der von den freien Gewerkschaften betretene Weg der Vereinheitlichung der GA. trotz der für ihn sprechenden Momente auch die vorteilhafteste Lösung des Problemkomplexes bedeutet. Auch von den Befürwortern jener Gewaltkur mußten beispielsweise die Leistungen der BG. auf dem Gebiete des Gefahrenschutzes zugestanden werden; und die Meinung, daß „die Achtung vor einer historischen Leistung nicht dazu führen darf, Notwendigkeiten einer anders gearteten Gegenwart nicht zu erfüllen,“ [1]) bedarf jedenfalls der Prüfung auf ihre Berechtigung, denn es ist nicht alles Gold was glänzt, und die für den ersten Blick so überzeugenden Momente, die für ein Aufgehen der GB. in die GA. sprechen, erfahren bei genauem Zusehen eine gewisse Beeinträchtigung.

Die Doppelarbeit der bg. Beamten und der GAB. — so erstrebenswert ihre Beseitigung an sich ist — hat doch auch viel Beachtenswertes für sich. Einmal ist zu sagen, daß bei der GA. zwar das Spezialistentum eine stetig wachsende Bedeutung erlangt, daß aber trotzdem die technischen Beamten der BG. auf dem Gebiete des technischen Unfallschutzes sich mit größerem Recht als Spezialisten bezeichnen können als die GAB., da diese außer für den Gefahrenschutz noch für eine Reihe anderer Aufgaben zuständig sind, während die bg. Beamten den Unfallschutz als Hauptgebiet betreiben und daher eine viel intensivere Wirksamkeit entfalten können; ferner sind sie dank dem fachlichen Aufbau der Unfallversicherung auf ihrem Gebiete Sonderfachleute des Gewerbezweigs, für den die BG., für die sie tätig sind, errichtet sind; das ist bei den GAB. nicht der Fall, da sie innerhalb ihres Sprengels für alle aufsichtspflichtigen Betriebe zuständig sind. Die Arbeit in einem Gewerbezweig vermittelt natürlich tiefere Einblicke in die technischen Eigentümlichkeiten der Betriebe und damit der Unfallverhütung.

Des weiteren sind die bg. Betriebsüberwachungsbeamten in ihrer Eigenschaft als Organe der Versicherungsträger, denen aus ihrer Versicherungspflicht die Untersuchung der Unfälle obliegt eben dadurch in der Lage, Material für eine bessere Unfallversicherung zu gewinnen, nicht zuletzt auch unter Verwertung des Hilfsmittels der Statistik, dessen sie sich für ihre Zwecke in hervorragendem Maße bedienen können. Sie verfügen nämlich über eine brauchbare, übersichtliche Statistik eben infolge der Gliederung der BG. nach Berufszweigen.

---

[1]) Soziale Praxis, 1928, Sp. 537.

Die Herausnahme sodann der BG. aus der Betriebsüberwachung — wie das der freigewerkschaftliche Gegenentwurf vorsieht — ohne ihre Entbindung von den Aufgaben des Erlasses von Unfallverhütungsvorschriften gemäß §§ 848 a ff. RVO. und der Verpflichtung, für die Verhütung von Unfällen besorgt zu sein (§ 848 RVO.), was übrigens einer Aufhebung des Instituts der BG. nahe käme, ist nicht angängig, denn es wäre offensichtlich unbillig, die BG. ihrem Versicherungscharakter entsprechend für die in ihren Betrieben vorkommenden Unfälle haftbar zu machen, ohne ihnen auch Einfluß auf deren Verhütung einzuräumen. Der Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften und die Ausübung des Unfallschutzes stehen vielmehr in zwangsläufiger Verbundenheit miteinander: gute Vorschriften können nur aus den Erfahrungen des Ueberwachungsdienstes zustande kommen; und der branchenmäßige Charakter der BG. wiederum gestattet es, die Vorschriften detaillierter zu gestalten als das bei der staatlichen Aufsicht möglich wäre. Sollen die BG. mit den ihnen eigenen Funktionen am Leben bleiben, so muß ihnen auch die Mitwirkung beim Gefahrenschutz zugestanden werden.

Weiter verliert der Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit, die in der gleichzeitigen Zuständigkeit von GA. und bg. Aufsichtsbeamten für den Gefahrenschutz zu sehen ist, etwas von seiner Schärfe, wenn man bedenkt, daß die letzteren außer der Ueberwachung der Unfallverhütungsvorschriften auch mit Aufgaben betraut sind, die mit der Einrichtung des BG.-Wesens in Zusammenhang stehen: so die Mitarbeit bei Regreßfällen und die Prüfung der Zugehörigkeit der Betriebe sowie das ganze Gefahrentarifwesen. Die Beseitigung der technischen Aufsichtsbeamten aus der technischen Betriebsüberwachung würde also nicht die erhoffte finanzielle Entlastung bringen, da an ihrer Stelle andere Beamten — wenn auch wohl in geringerer Anzahl — für die genannten Zwecke bestellt werden müßten.

Ueberhaupt hat das Bestehen zweier Aufsichtsorgane für den Gefahrenschutz den unabweisbaren Vorteil, daß sie sich gegenseitig ergänzen und so den Unfallschutz intensiver gestalten. Tritt aber diese günstige Wirkung ein, dann bleibt die Frage offen, ob dadurch nicht der aus der Doppelschichtigkeit entstehende finanzielle Nachteil aufgewogen wird, insbesondere, wenn es noch gelingt, durch geeignete Maßnahmen, die aus den räumlichen Zuständigkeitsüberschneidungen der beiden Beamtungen herrührenden inneren Hemmungen auf ein erträgliches Maß einzuschränken. Ja die Kostenersparnis — ein essentiale jeder Verwaltungsreform — erscheint recht problematisch, wenn der heute durch die Mitwirkung der technischen Aufsichtsbeamten erreichte Intensitätsgrad des Gefahrenschutzes nach deren Ausscheiden aufrecht erhalten werden soll, denn die Integrität des Nutzeffekts des Unfallschutzes verlangt eine entsprechende Vermehrung der staatlichen Aufsichtsbeamten, die erhöhte Ausgaben zur Folge hat.

Läßt sich so positiv manches für den heutigen Bestand der Dinge geltend machen, so werden auch die Einwürfe, die gegen ihn vorgebracht werden, weitgehend entkräftet. Wenn darauf verwiesen wird, daß der Unfallschutz sich heute nicht mehr vom allgemeinen Arbeitsschutz trennen läßt, so muß an die Tatsache erinnert werden, daß der Unfallbegriff in den jüngstvergangenen Jahren eine recht beträchtliche Erweiterung erfahren hat, die die berufsgenossenschaftlichen Beamten zwingt, über den engen Rahmen des technischen Unfallschutzes hinaus ihre Aufmerksamkeit auch anderen mit der gewerblichen Arbeit verbundenen Gefahrenquellen zuzuwenden. Die Steigerung der als Unfälle anerkannten Berufskrankheiten von

132 im Jahre 1928 auf 304 im Jahre 1929[1]) bringt das zahlenmäßig recht anschaulich zum Ausdruck. Der Vorwurf, die BG. nähmen einseitig den Gefahrenschutz wahr, losgelöst aus dem allgemeinen Arbeitsschutz, ist damit abgetan.

Wenn ferner von Arbeitnehmerseite die einseitige Abhängigkeit der bg. Aufsichtsbeamten von ihren Körperschaften mit allen ihren Weiterungen so scharf betont wird, so ist dem entgegenzuhalten, daß die technischen Beamten ja nicht dem einzelnen Unternehmer unterstellt sind, sondern dem Gesamtvorstand der betreffenden BG. Diese BG. sind jedoch keine Unternehmerorganisationen im herkömmlichen Sinne; vielmehr haben sie den Charakter von „Zwangsorganisationen", denen das einzelne Mitglied untergeordnet ist, und die innerhalb ihres gesetzlich feststehenden Arbeitsgebietes behördliche Autorität genießen"[2]). Dieser Rechtslage entspricht das Verhältnis des technischen Aufsichtsbeamten zum Arbeitgeber, das doch nicht einer Abhängigkeit in der von Arbeitnehmerseite unterschobenen Bedeutung gleichkommt.

Die Einflußnahme der BG. auf die Tätigkeit der technischen Aufsichtsbeamten wird zudem noch von einer anderen Richtung her begrenzt und damit implicite die Neutralität der letzteren gefestigt. Die BG. unterstehen nämlich der Aufsicht des Reichsversicherungsamts, das bei ihrer Anstellung und Kündigung mitwirkt. „Das Reichsversicherungsamt kann nach § 875 Abs. 2 RVO. bei der Anstellung oder nach Ablauf einer bestimmten Dienstzeit verlangen, daß den technischen Aufsichtsbeamten nur aus einem wichtigen Grund gekündigt werden darf"[3]). Außerdem steht dem Reichsversicherungsamt das Recht zu, sowohl Unfallverhütungsvorschriften zu genehmigen, als auch, wo gewerbliche Genossenschaften in Frage kommen, selber solche zu erlassen. Die technischen Beamten, die darüber zu wachen haben, ob die Betriebseinrichtungen den erlassenen Vorschriften entsprechen, sind nun bei Ausübung ihres Amtes an bestimmte Normen gebunden und ihrem freien Ermessen ist kein Spielraum gelassen; auch nicht, wenn es sich darum handelt, ob einem Unternehmer eine Anordnung zugemutet werden kann oder nicht.

Eine Einverleibung der GA. in die BG. zum Zwecke der Vereinheitlichung der GA. kommt wie gezeigt nicht in Frage, ebensowenig dürfte nach den vorangehenden Darlegungen ein Aufgehen der berufsgenossenschaftlichen Aufsicht in der GA. zu befürworten sein. Eine brauchbare Lösung der Frage, wie eine Aenderung des bisherigen Kurses unter Schonung des Wertvollen am hergebrachten Zustand und möglichster Ausscheidung aller Reibungsmöglichkeiten und Doppelarbeit zu erzielen ist, wird vielmehr in der Richtung einer engeren Fühlungnahme zwischen GA. und bg. Aufsicht zu suchen sein.

Die auf die Initiative des Reichsarbeitsministers ins Leben gerufene Gemeinschaftsarbeit zwischen den staatlichen GAB. und den bg. Organen hat nach den überwiegend günstigen Zeugnissen der berufenen Autoritäten recht gute Resultate gezeitigt. Schon für das erste Jahr ihres Bestehens weiß der sächsische GA.-Bericht zu melden: „Die Ziele der Unfallverhütung wurden im Wege verstärkter Gemeinschaftsarbeit bei Betriebs-

---

[1]) s. zweite Verordnung über die Ausdehnung der Unfallversicherung auf berufliche Krankheiten vom 11. Februar 1929 [RGBl. S. 27]; Jahresberichte der bayrischen GAB für 1929, Vorbericht S. XXXIV.

[2]) Reich und Länder, S. 65

[3]) „Die Berufsgenossenschaft", 43. Jahrg. Nr. 13/14 vom 1. Juli 1928, Sp. 311.

besichtigungen mit den Vertretern der gewerblichen BG. sichtlich gefördert“ [1]).

Der bayrische Bericht kann für dieselbe Periode folgende Feststellung machen: „Wie die Berichte der GAB. ersehen lassen, hat die Gemeinschaftsarbeit bereits in der kurzen Zeit ihres Bestehens zu einer regen Fühlungnahme zwischen den GAB. und den technischen Aufsichtsbeamten der BG. geführt.“ [2])

Und seitdem hat der Gemeinschaftsgedanke immer weitere Fortschritte gemacht. „Der Verkehr mit den BG. im Sinne der Gemeinschaftsarbeit ist nicht nur bei den Messeveranstaltungen und den vierteljährigen Zusammenkünften in Leipzig, sondern besonders auch im Wege gemeinsamer Betriebsbesichtigungen und Besprechungen weiter gepflegt worden . . . und sowohl im mündlichen wie im schriftlichen Meinungsaustausch hat sich fast durchweg — meist volle — Uebereinstimmung bezüglich der Unfallverhütung ergeben“ [3]), läßt sich der sächsische Bericht für 1927 vernehmen und der GAB. für Köslin meldet, daß die Zusammenarbeit mit den technischen Aufsichtsbeamten der BG. weitere Fortschritte brachte. [4]).

Eingehend beschäftigt sich auch der badische Bericht für 1927 mit dem Problem GA. — bg. Aufsicht und macht dazu nachstehende Ausführungen: „Besonders mit den in Baden ansässigen Beamten der BG. hatten wir häufig Aussprachen über einschlägige Arbeiterschutzfragen. Schwierigkeiten haben sich hiebei nicht ergeben; vielmehr waren die Besprechungen immer getragen von dem Wunsch gegenseitigen Verständnisses; sie dürften für beide Teile stets wertvolle Förderung ergeben haben. Die Vereinbarung gemeinsamer Besichtigungen war besonders mit den außerhalb Badens wohnenden Beamten nicht immer leicht, weil anderweitige Dienstgeschäfte den aufgestellten Plan beiderseitig oft störten. Doch vermied man unnötige Doppelbesichtigungen in kurzen Abständen. Wichtige Beobachtungen über Verfehlungen gegen die Unfallverhütungsvorschriften haben wir den zuständigen BG. jeweils mitgeteilt. Andererseits sind wir dem von einer BG. ausgesprochenen Wunsche um Nachprüfung zur Feststellung, ob die von der BG. geforderten Aenderungen ordnungsgemäß durchgeführt waren, gerne nachgekommen. Gerade dieses gemeinsame Vorgehen hat oft gute Erfolge gezeitigt [5]).

Endlich sei noch die Stellungnahme der Jubiläumsschrift „50 Jahre GA. in Württemberg“ erwähnt, die sich hinsichtlich der Beziehungen von GA. und bg. Aufsicht also äußert: „Die vielfache und namentlich auch unwirtschaftliche Doppelarbeit begünstigt Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiderlei Beamten, die der Sache der Unfallverhütung im ganzen und im Einzelfall abträglich sein können. Es wurden deshalb im Jahre 1925 Vereinbarungen über Gemeinschaftsarbeit bei der Durchführung von Unfallverhütungsvorschriften getroffen, welche die Reibungsflächen zu vermindern geeignet sind und sich als zweckmäßig erwiesen haben.“ [6])

---

[1]) Sächsischer Jahresbericht für 1926, S. 13.
[2]) Bayrischer Jahresbericht für 1926, Vorbericht, S. VII.
[3]) Sächsischer Jahresbericht für 1927, S. 13.
[4]) Preußischer Jahresbericht für 1927, S. 128.
[5]) Badischer Bericht für 1927, S. 4.
[6]) 50 Jahre GA in Württemberg, S. 27/28.

Diese Auslassungen von GAB. lassen also deutlich erkennen, daß mit der organisierten Gemeinschaftsarbeit die richtige Methode zur Behebung der dem Verhältnis von staatlicher und bg. Tätigkeit auf dem Gebiete des Gefahrenschutzes inhärenten Schwierigkeiten gefunden wurde. Es klingt in ihnen aber gleichzeitig mit, daß diese Gemeinschaftsarbeit nach einem sinnvollen stärkeren Ausbau verlangt, die besonders in der möglichsten Angleichung der beiderseitigen Aufsichtsbezirke erwartet wird. Der dritte Entwurf eines Arbeitsschutzgesetzes [1]) enthält zwar in dieser Beziehung noch keine weiteren Bestimmungen als die im wesentlichen dem bereits geltenden Recht des § 886 a RVO. entsprechende des § 56 Abs. 1 über das Zusammenwirken der Arbeitsschutzbehörden (GA.-Behörden) und der Träger der reichsgesetzlichen Unfallversicherung. Aber in der Begründung zum genannten Entwurf ist ausgeführt, daß eine Novelle zur RVO. eine angemessene Mitwirkung der Versicherten und der allgemeinen Arbeitsaufsicht an der bg. Unfallverhütungsaufsicht bringen soll; daß außerdem die Möglichkeit geschaffen werden soll, die Aufsichtsbezirke der technischen Aufsichtsbeamten möglichst weit den Bezirken der GA. anzupassen. Weiter ist vorgesehen, die Einheitlichkeit durch eine sachliche Zusammenfassung des gesamten Gefahrenschutzes zu fördern, indem die Belange der Unfallverhütung der BG. und der Arbeitsaufsicht der GA.-Behörden von ein und derselben Stelle des Reichsarbeitsministeriums — soweit dessen Zuständigkeit in Frage kommt — wahrgenommen werden. „Bei einer solchen Regelung würde die bg. Aufsicht wegen der grundsätzlichen Bedeutung einer engen Verbindung von Unfallversicherung und Unfallbekämpfung neben der allgemeinen Arbeitsaufsicht aufrecht erhalten, aber in ein engeres Verhältnis zu dieser gebracht werden, bei dem durch die gemeinsame Spitze die Gefahr von Reibungen und Doppelarbeit noch mehr als bisher vermindert wird." [2])

Eine dahingehende Regelung, die Versicherten und die GA. an der Unfallverhütung der BG. zu beteiligen, würde jedem Angriff auf ihre Unparteilichkeit die Spitze brechen und die aufeinander abgestimmte Einteilung der beiderseitigen Aufsichtsbezirke, die heute noch bei deren übrigen anerkannten Zweckmäßigkeit der Gemeinschaftsarbeit bemängelt wird [3]), würde ein harmonischeres Zusammenspiel der Kräfte gestatten.

Zu dessen Verwirklichung stellt denn auch die Denkschrift der „Arbeitsstätte für sachliche Politik" fünf programmatische Forderungen folgenden Inhalts auf, die sich mit den bereits berührten zum Teil decken, zum Teil darüber hinausgreifen:

1. Es ist anzustreben, die heute in vielem unzweckmäßige Organisation der bg. Aufsichtstätigkeit derart umzugestalten, daß künftighin der örtliche Zuständigkeitsbereich des technischen Beamten einer BG. einen oder — und das wird aus begreiflichen Gründen das üblichere sein — mehrere Arbeitsaufsichtsbezirke umfaßt.
2. Den BG. wird im staatlichen Auftrage die Wahrnehmung des Unfallschutzes übertragen. Zu diesem Zwecke sind sie verpflichtet, durch geeignete technische Aufsichtsbeamte periodische Betriebsrevisionen vornehmen zu lassen. Diese Beamten haben zu prüfen, ob die Betriebseinrichtungen usw. den in den Unfallverhütungsvorschrif-

---

[1]) Erschienen als Reichstagsdrucksache Nr. 753 (1929).
[2]) Reichstagsdrucksache Nr. 753, S. 56.
[3]) s. Württembergischer Jahresbericht für 1928, S. 8.
Badischer Jahresbericht für 1927, S. 4.

ten festgelegten Bedingungen entsprechen. Bei Feststellung von Verstößen haben sie das Recht zur Verhängung von Geldstrafen auf Grund der Bestimmungen der RVO.

3. Der Vorstand der BG. ist verpflichtet, den im Bereich der BG. liegenden Arbeitsaufsichtsämtern periodisch, etwa halbjährlich, eine Liste über die vorgenommenen Besichtigungen zu übersenden, die ganz kurze Angaben über das Ergebnis der Revisionen enthält.
4. Die BG. haben für die Ausstellung und Weiterbildung der Unfallverhütungsvorschriften Sorge zu tragen. Aufgabe des „Länderausschusses für Unfallverhütung" ist es, im Interesse eines einheitlichen Vorgehens bei der Aufstellung solcher Vorschriften zu prüfen, in welcher Weise sie ausgestaltet werden müssen, um auch den GAB. bei der Aufsichtsübung als Richtlinien dienen zu können. — Die Genehmigung der Unfallverhütungsvorschriften verbleibt beim Reichsversicherungsamt. Den Arbeitsaufsichtsämtern ist jeweils eine Abschrift der Unfallverhütungsvorschriften zuzustellen.
5. Das bisher dem Reichsversicherungsamt zustehende Recht, die Aufsichtstätigkeit der BG. zu überwachen, geht auf die Arbeitsaufsichtsämter bezw. ihre örtlich zuständigen Arbeitsaufsichtsbeamten über. Diese Beamten sind zu regelmäßigen Betriebsrevisionen verpflichtet und führen dabei die Oberaufsicht über die Tätigkeit der bg. Organe. In der Regel werden sie sich darauf beschränken können, den Betrieb im allgemeinen zu überprüfen und Stichproben vorzunehmen. Dabei sind sie gehalten, sich weitestgehend der Mitwirkung der gesetzlichen Arbeitnehmervertretungen zu bedienen. Zur Durchführung notwendig erscheinender Schutzmaßnahmen haben sie das Recht zum Erlaß polizeilicher Verfügungen gemäß § 120 d GO. Dem Vorstand der zuständigen BG. ist jeweils eine Abschrift der erlassenen Verfügungen zuzustellen. Bei auftretenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den staatlichen Aufsichtsbeamten und den technischen Aufsichtsbeamten der BG. ist die Entscheidung des Vorstands des staatlichen Arbeitsaufsichtsamtes anzurufen oder auch, je nach Lage des Falles, der Landeszentralbehörde bezw. der Reichszentralstelle für Arbeitsaufsicht." [1])

Vereinheitlichung der GA.! Die Beteiligung der Polizeibehörden am Arbeiterschutz erscheint unerläßlich, und auch der Ausfall der bg. Aufsicht würde der Sache des Arbeiterschutzes mehr Abtrag tun als sie fördern, weshalb an ihrer Aufrechterhaltung aus sachlich gerechtfertigten Gründen festzuhalten ist unter gleichzeitiger Durch- und Weiterbildung ihrer Zusammenarbeit mit der GA.

Bleibt demnach deren Zusammenlegung mit der staatlichen GA. ausgeschlossen, so fragt sich, wie in dem Vereinheitlichungsprozeß das Verhältnis von Dampfkesselüberwachung und GA. zu gestalten ist. Soll jene mit dieser vereinigt oder aber in ihrer Eigenart erhalten und nur in ein innigeres, zweckmäßigeres Verhältnis zu ihr gebracht werden?

Von der pekuniären Seite abgesehen — für die GA. könnten die Einnahmen aus der Dampfkesselüberwachung verwendet, und so eine wesentliche Verbilligung derselben erreicht werden — hat die Vereinigung der Dampfkesselrevision mit der GA. das Bestechende für sich, daß die Dampfkesselrevision von den GAB. gelegentlich ihrer allgemeinen Auf-

[1]) Reich und Länder, S. 69.

sichtsübung — der Gefahrenschutz ist ja deren wesentlichster Teil und erstreckt sich sowieso auf die Betriebssicherheit der Dampfkessel — wahrgenommen werden kann und umgekehrt.

Diese Ueberlegung hat tatsächlich in Sachsen zur Verbindung der beiden Aemter geführt, und dem sächsischen Vorgang nach hat auch Preußen in den 90er Jahren den Versuch mit ihrer Zusammenlegung gemacht, nicht zuletzt auch aus dem Grund, weil, wie die Denkschrift betreffend die künftige Regelung der preußischen GA. [1]) darlegte, beide Aemter so ziemlich die gleiche technische Ausbildung verlangen, und zudem die in Preußen mit der Kesselaufsicht betrauten Staatsbaubeamten zu sehr belaste und eine für diese sonst nicht erforderliche technische Ausbildung erheische. Die kurze Dauer des preußischen Experiments dürfte aber der beste Beweis für die Unhaltbarkeit der Vereinigung beider Instanzen sein.

In der Tat nimmt die Kesselrevision so viel Zeit in Anspruch, daß die Gewerbeinspektion zu einem Nebenamt derselben degradiert wird, ihre eigentliche Aufgabe also darunter, wenn nicht eine entsprechende Vermehrung ihres Beamtenstandes und damit wieder eine entsprechende Verteuerung eintreten soll, leiden müßte.

Außerdem müßte ein wesentliches Prinzip des Ueberwachungsdienstes durchbrochen werden, nämlich das der unangemeldeten Betriebsrevision. Die notwendige Anmeldung des Kontrolleurs zur Kesselprüfung, zumal der „inneren", die eine gewisse Vorbereitung des Betriebs erfordert, würde dessen gleichzeitige Tätigkeit als Gewerbeinspektor illusorisch machen und so, weil Zeit zur Behebung aller möglichen Mißstände gewonnen wird, kein einwandfreies Bild von den im Betrieb herrschenden Zuständen, soweit sie mit dem Arbeiterschutz in Beziehung stehen, gewonnen werden könnte.

Es besteht demnach Grund genug, von der Einbeziehung der Dampfkesselüberwachung in die GA. Abstand zu nehmen; an ihrer Stelle vielmehr das Dampfkesselwesen, das heute in Deutschland das Bild der Uneinheitlichkeit, Verworrenheit und Vielgestaltigkeit zeigt, zunächst zu revidieren und dann in ein geordnetes, durchsichtiges Verhältnis zur GA. zu bringen.

Es bestehen heute, wie früher dargelegt, vier Arten der Dampfkesselüberwachung: staatliche Ueberwachung, Ueberwachung im staatlichen Auftrag durch die Dampfkesselüberwachungsvereine, selbständige Vereinsüberwachung und Eigenüberwachung. Dazu werden diese vier Ueberwachungsarten so ungleich angewendet, daß an sich gleiche Kesselgattungen wie etwa private Kessel der Vereinsmitglieder bezw. Nichtmitglieder und staatliche Kessel in den einzelnen Ländern verschiedenen Aufsichtsorganen unterstehen. So werden beispielsweise die staatlichen Kessel in Preußen von Staatsbeamten (meist technischen Beamten der staatlichen Verwaltungen und nur teilweise durch GAB.), in Bayern dagegen durch den bayrischen Revisionsverein überwacht. Hier könnte Einheitlichkeit leicht so geschaffen werden, daß man den Dampfkesselüberwachungsvereinen *ausschließlich* die Ueberwachung der Dampfkessel und ihnen verwandter gefährlicher Apparate überträgt, zumal ja die „unverkennbare Tendenz" schon dahin geht, und diese Art der Ueberwachung sich ob der „unermüdlichen und mit reichen Erfolgen gekrönten Tätigkeit der Dampfkesselüberwachungsvereine sich allseitiger An-

[1]) Archiv 1890 Bd. IV, S. 214, zit. bei Reuß, a. a. O., S. 63.

erkennung erfreut."[1]) Und damit der Einfluß des Staates nicht verkürzt wird, wäre ihm außer der Genehmigung der Satzungen der Dampfkesselüberwachungsvereine die Oberaufsicht vorzubehalten, als deren ausführendes Organ er am besten die GA.-Behörde bestellt.

Ein anderes, das im Dampfkesselüberwachungswesen einer Reglementierung bedürftig ist, betrifft das Genehmigungsverfahren. Für die Genehmigung der Dampfkessel kommen heute im allgemeinen die unteren Verwaltungsbehörden in Betracht. Da diese in ihren Entscheidungen fast vollständig von den Gutachten technischer Sachverständiger, als die fast durchweg die GAB. zugezogen werden, abhängig sind, wäre zu erwägen, ob diesen nicht der Einfachheit halber nach thüringischem Muster überhaupt die Genehmigungserteilung zu § 24 GO. übertragen werden soll, zumal sie ja diese Anlagen auch hinsichtlich der allgemeinen Arbeiterschutzbedingungen zu überprüfen haben. Mit einer solchen Regelung wird der mit dem heutigen Verfahren verbundene recht umfangreiche Schriftverkehr zwischen den einzelnen Instanzen zum größten Teil beseitigt, was einer Beschleunigung des Verfahrens und einer Vereinfachung und auf die Dauer auch eine Verbilligung der allgemeinen Staatsverwaltung gleichkommt. Da die Begutachtung kaum weniger Zeit in Anspruch nimmt als die Genehmigungserteilung selbst, so würde diese Neuregelung jedenfalls keine nennenswerte Mehrbelastung für die GA. bedeuten.

Um des weiteren den Wirkungsgrad der Dampfkesselüberwachung infolge der engeren Inbeziehungsetzung zur GA. zu erhöhen, ist auf eine präzise Abgrenzung ihrer beiderseitigen örtlichen Zuständigkeitsbezirke abzusehen. Das geschieht wohl am besten so, daß die Vereinsbezirke mit den Bezirken der GA. in möglichste Uebereinstimmung gebracht werden, sodaß entweder je ein Vereinsbezirk und GA.-Bezirk sich decken, oder ein Dampfkesselüberwachungsbezirk mehrere GA.-Bezirke umfaßt, oder endlich in kleineren Ländern GA.- und Dampfkesselüberwachungsvereinsbezirk mit dem Staatsgebiet zusammenfallen.

Im Sinne der Neuordnung der beiderseitigen Zuständigkeitsverhältnisse stellt die bereits erwähnte „Arbeitsstätte für sachliche Politik" folgende Richtlinien auf:

1. Die Genehmigung zur Anlage von Dampfkesseln erteilt künftighin der Vorstand des zuständigen Arbeitsamtes.
2. Die Ueberwachung des Betriebs der Dampfkessel in privaten und staatlichen Betrieben ist ausschließlich den Dampfkesselüberwachungsvereinen zu übertragen. Die Dampfkesselüberwachungsvereine unterstehen grundsätzlich der Aufsicht des für sie zuständigen Arbeitsamtes. — Die Oberaufsicht über die Aufsichtstätigkeit der Revisionsingenieure führen die örtlich zuständigen Arbeitsaufsichtsbeamten.
3. Neben der Ueberwachung der Dampfkesselanlagen ist zur Entlastung der Arbeitsaufsichtsbeamten künftighin in allen Ländern die Aufsicht über Dampfkessel, Gefässe für verflüssigte und verdichtete Gase, Herstellung und Verwendung von Acetylen, Lagerung von Calciumcarbid, selbstentzündlichen Stoffen, brennbaren Flüssigkeiten und anderen feuergefährlichen Gegenständen, über Aufzüge, Mineralwasserapparate, Kraftfahrzeuge, Lichtspielvorführungsapparate sowie über noch näher zu bestimmende Anlagen, die nach § 16 GO. einer besonderen Genehmigung bedürfen, den Dampfkesselüberwachungsvereinen

[1]) Reich und Länder. S. 73.

zu übertragen. Auch über diese Tätigkeit der Revisionsingenieure der Vereine führen die Arbeitsaufsichtsbeamten innerhalb ihrer Bezirke die Oberaufsicht und können zur Wahrnehmung des Gefahrenschutzes im Rahmen der sich aus den §§ 120 a ff. GO. ergebenden Zuständigkeit jederzeit von dem polizeilichen Verfügungsrecht nach § 120 d GO. Gebrauch machen.

4. Die Vereinsbezirke sind möglichst in regionale Uebereinstimmung mit den Aufsichtsbezirken der GA.-Aemter zu bringen.
5. Falls es erforderlich erscheint, ist nach Uebereinkunft die Zahl der Revisionsingenieure bei den Dampfkesselüberwachungsvereinen zu vermehren.
6. Zwischen der zu schaffenden Reichszentralstelle für Arbeitsaufsicht und dem (1921 gegründeten) Deutschen Dampfkesselüberwachungsverein sind Vereinbarungen über die künftige Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Aufsichtsbehörden und den Dampfkesselüberwachungsvereinen zu treffen. Außerdem haben beide obersten Spitzen darüber zu wachen, daß sich die jeweilige Regelung der Aufsicht über die Dampfkessel und die sonstigen besonders gefährlichen Anlagen stets in Einklang mit dem neuesten Stand der Technik und besonders auch mit den Erfordernissen des Gefahrenschutzes befinden" [1]).

Auch dieses Bekenntnis zur Erhaltung der Sonderaufsicht der Dampfkesselüberwachungsvereine bestätigt die Richtigkeit der Auffassung von deren sachlicher Berechtigung.

Die Untersuchung der Frage der Vereinheitlichung der GA. hat damit das Ergebnis gezeitigt, die neben der eigentlichen GA. bestehenden Aufsichtsinstanzen mit teilweise eigenen Aufgaben zu erhalten und im Interesse eines harmonischeren Verhältnisses zur GA. nur klarere, zweckmäßigere Kompetenzabgrenzungen vorzunehmen. Eine Vereinheitlichung in dem Sinne, die Funktionen der Polizei, der Berufsgenossenschaften und der Dampfkesselüberwachungsvereine, soweit sie mit dem Arbeiterschutz in Zusammenhang stehen, in der GA. zusammenzufassen, ist ebenso abzulehnen wie die Zusammenfassung aller Arbeitsbehörden (mit Einschluß der GA.) in ein Amt, da „die gewaltsame Zusammenpressung dieser Behörden zwar äußerlich ein ziemlich einheitliches Bild ergeben, im inneren Gefüge aber zahlreiche Risse und Spannungen erzeugen wird." [2]) Durch die Aufrechterhaltung der fraglichen drei Arbeiterschutzbehörden wird sodann das Wertvolle, das jeder derselben anhaftet, für die Belange der GA. erhalten.

Ist eine Vereinheitlichung der GA. in dem Sinne, die verschiedenen Ueberwachungskörper in einem Amt zu verschmelzen, zu verwerfen, so erscheint doch eine straffere Zusammenfassung und ein innigerer Kontakt derselben mit der GA. erstrebenswert und ist dadurch zu erreichen, daß ihr Tätigkeitsfeld zur GA. hin genau abgegrenzt und letzterer ein Oberaufsichtsrecht über dieselben eingeräumt wird, eine Lösung, die andeutungsweise in der öfters zitierten Denkschrift der „Arbeitsstätte" und auch in den Ausführungen Poerschkes über die Neugestaltung der GA. durchleuchtet [3]).

---

[1]) Reich und Länder, S. 70.

[2]) „Arbeitsrecht", 1923; Dr. Ulrichs . Arbeitsaufsicht und Arbeitsämter, S. 75/76.

[3]) Verwaltungsarchiv, 33, 1928, S. 285, ff.

Sein Vorschlag läuft darauf hinaus,

1. zur Beseitigung der Doppelarbeit jede Aufgabe auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes nur von einer einzigen Stelle durchführen zu lassen,
2. die eigentliche Durchführung der Arbeiterschutzbestimmungen den Organen der Selbstverwaltung (Berufsgenossenschaften, Dampfkesselüberwachungsvereinen, Betriebsvertretungen und der Polizei) in der Lokalinstanz anzuvertrauen, während die Aufsicht über diese Durchführung des Arbeiterschutzes Sache der staatlichen Organe in der Mittelinstanz sein soll.

Zu diesem Zweck teilt er den Arbeiterschutz in vier Gebiete (Gefahrenschutz, Aufsicht über Dampfkessel und überwachungspflichtige Anlagen, Arbeitszeitschutz, formale Bestimmungen) und weist je eines einer der genannten Körperschaften zu, den Arbeitszeitschutz, zu dessen Durchführung seiner Zeit, da die Arbeiterschaft noch schwach und unerfahren war, eigens staatliche GAB. berufen wurden, den Betriebsräten als Selbstkontrollorganen, formale Vorschriften der Polizei. Der Plan hat in seiner klaren Scheidung der Zuständigkeiten und in seiner Einfachheit und Zielsicherheit auf den ersten Blick zweifellos etwas Bestechendes an sich. Nichtsdestoweniger ist er abzulehnen, vor allem deswegen, weil die Stellung der Betriebsräte meist in den kleinen und mittleren Betrieben nicht genügend gefestigt ist, sodaß infolge ihres geringen Einflusses, zum Teil auch mangelnden Interesses, ein wirksamer Arbeiterschutz nicht möglich ist. Eine Verstärkung erfahren diese Unzuträglichkeiten noch durch die Tatsache, daß die Unübersichtlichkeit der Arbeiterschutzvorschriften bei den Betriebsräten viel Mißverständnisse auslöst. Mit der Entfernung der GAB. aus den lokalen Aufsichtsstellen wäre es sodann um den Frauen- und Jugendlichenschutz gar übel bestellt, ja die Wirksamkeit der Frau, die sich eben auf diesen Gebieten so segensreich erweist, überhaupt in Frage gestellt.[1]).

Sieht man davon ganz ab, daß die nach dem Poerschkeschen Plane den bg. Beamten allein zufallende Durchführung des Gefahrenschutzes und die damit bedingte Ueberführung eines Teils der freiwerdenden jungen GAB. zu den BG. sowie die Unterordnung der technischen Aufsichtsbeamten der BG. unter die GA.-Aemter mancherlei Schwierigkeiten in sich bergen, und die mit einer solchen Neuregelung wohl erhoffte finanzielle Ersparnis für die Gesamtwirtschaft kaum eintritt[2]), so ist eben die Annahme, „die Arbeitnehmer seien in jeder Beziehung mündig geworden und wohl imstande und willens, die ihnen zustehenden Rechte aus den Schutzbestimmungen über die Arbeitszeit und Arbeitsdauer von sich aus zu wahren“[3]), grundverkehrt. Das beweist recht treffend eine Bemerkung im badischen Bericht von 1926, die folgendes besagt: „Wie die Hemmungen des Rechts durch die tatsächlichen Machtverhältnisse sind, zeigt sich am besten dann, wenn es sich darum handelt, Zeugen für eine Uebertretung zu bekommen. Sowie die Arbeitnehmer wissen, daß ihre Aussagen dem Arbeitgeber bekannt werden, üben sie die äußerste Zurückhaltung und selbst unter Eid wird die Aussage nur zögernd und zurückhaltend gemacht. Diese Unfreiheit ist nicht nur bei Arbeitern, sondern fast noch mehr bei Angestellten anzutreffen.“[4]) Der Poerschkesche

[1]) s. dazu Mitteilungen des Vereins deutscher GAB, 10. Jahrg., Nr. 5, 1928, S. 2.
[2]) Ebd.
[3]) Verwaltungsarchiv, 33, 1928, S. 306.
[4]) Jahresbericht der badischen GAB, 1926, S. 7.

Vorschlag ist also insoweit abwegig, als er die GAB. ganz aus der lokalen Verwaltung herausnimmt und sie in ihrer reichen Gliederung für den unmittelbaren Aufsichtsdienst unfruchtbar macht. Dagegen verdient seine Erkenntnis, daß im Streben um die Vereinheitlichung der GA. eine strenge Scheidung der Kompetenzen aller am Arbeitsschutz beteiligten Organisationen die conditio sine qua non einer zufriedenstellenden Lösung des Problems bedeutet, Beachtung; nicht weniger auch die Einsicht, daß als einigendes Band um diese Vielheit von Aufsichtsträgern sich die Oberaufsicht der GAB. zu legen habe. Gesellt sich zu diesen beiden, für die gewünschte Vereinheitlichung der GA. wichtigen Faktoren noch die verstärkte Einflußnahme der für den Arbeiterschutz zuständigen Oberbehörde, des Reichsarbeitsministers, auf die Ausgestaltung der wechselseitigen Beziehungen jener Aufsichtskörper, dann wird füglich alles aufgeboten sein, was das Endziel der Vereinheitlichung der GA. in dem gezeigten Sinne herbeizuführen geeignet ist.

Vorerst ist allerdings die Stellung des Reichsarbeitsministers in diesen Dingen staatsrechtlich noch keineswegs so gefestigt, daß er sich mit Nachdruck für dieses Ziel einsetzen könnte, wie denn überhaupt die partikularistische Ordnung der GA. die Tätigkeit des Reichsarbeitsministers auf diesem Gebiete, vor allem was neben dem engeren Bezirk der Vereinheitlichung die größere Einheitlichkeit von Aufsichtsdienst und Organisation angeht, einengt. Zwar sucht der Entwurf eines Arbeitsschutzgesetzes Abhilfe zu schaffen, indem er zur Ausfüllung offensichtlicher Lücken die Kompetenzen des Reichsarbeitsministers erweitert und u. a. die Bestimmung trifft, daß „der Reichsarbeitsminister für einheitliche und wirksame Durchführung des Arbeiterschutzes sorgt" (§ 52 des letzten Entwurfs), aber die Auswirkung solcher Maßnahmen wird allenthalben in Zweifel gezogen und die Bestimmung lediglich als Dekorationsstück bezeichnet, weil „angesichts der Landeskompetenzen dem Reichsarbeitsminister praktisch gesetzliche Mittel zur Erreichung dieses Zieles fehlen"[1]). Hier tut sich nun die Frage auf, ob außer der Arbeiterschutzgesetzgebung nicht auch deren Verwaltung in der GA. zur Reichssache gemacht werden soll, um innerhalb des ganzen deutschen Staatsgebietes zu größerer Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit von deren Vollzug zu kommen. Damit ist der letzte Punkt, der in der Reihe der Reformbestrebungen zur Diskussion steht, das Problem der „Verreichlichung" der GA. angeschnitten, die zum Schluß unsere Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen soll.

§ 12.

Die Verreichlichung der Gewerbeaufsicht.

Die Ausgestaltung der GA., wie sie in § 139b GO. gesetzlich niedergelegt ist, bedeutet an sich keine zwingende Notwendigkeit. Es ist zwar begreiflich, daß man dem in der Zeit der Abfassung stark ausgeprägten Partikularismus der Einzelstaaten entgegenkam, und ihnen, wenn schon die Arbeiterschutzvorschriften reichsrechtliche Regelung darstellten, wenigstens die Aufsichtsübung überließ. Diese Ordnung wurde jedoch von Anfang an nicht kritik- und widerspruchslos hingenommen, vielmehr regten sich schon in der Frühzeit der allgemeinen Gewerbeinspektion Stimmen, die sich dafür einsetzten, dem Reich auf diesem wichtigen sozialpolitischen Gebiete nicht nur die Legislative, sondern auch die Exekutive zu überlassen.

[1]) „Die Arbeit", 6. Jahrg., 3. Heft, 1929, S. 180.

Bereits im Jahre 1869 forderten bei der Beratung der GO. im Reichstag des Norddeutschen Bundes die Sozialisten Bundesinspektoren mit weitgehenden Befugnissen. Anfang der 70er Jahre verlangte eine Petition des geschäftsführenden „Zentralkomitees der deutschen und internationalen Gesellschaft der Sonntags- und Arbeiterfreunde" (Quistorp und Genossen) die Anstellung von Reichsinspektoren, welche die Durchführung und strikte Handhabung der Arbeiterschutzgesetze übernehmen sollten.

In den Verhandlungen über die Einführung der obligatorischen Fabrikinspektion im Jahre 1878 sprach sich sodann der Bundesrat zwar gegen diese aus mit der Begründung, „daß bei der sehr ungleichen Durchsetzung Deutschlands mit Fabrikanlagen ein Bedürfnis zur Anstellung von Fabrikinspektoren in allen Landesteilen nicht vorläge, daß aber andererseits, wenn man sich über diesen Einwand hinweg zur Verallgemeinerung der Fabrikinspektoren entschließen wollte, dies zweckmäßigerweise, um die Einheitlichkeit der Grundlagen für die Wirksamkeit der Fabrikinspektoren zu wahren, auf dem Wege der Reichs-Fabrikinspektion, nicht der einzelstaatlichen Fabrikinspektion geschehen müßte" [1]). Und schon in der Reichstagssitzung vom 18. Mai 1878 hatte der zur Reichspartei gehörige Abgeordnete Freiherr von Stumm der Hoffnung Ausdruck gegeben, es möchte bald eine Vorlage eingebracht werden, die die Fabrikinspektoren zu Reichsfabrikinspektoren machen würde. [2]) Die darauffolgenden Jahre standen im Zeichen schärfster Kritik an dem bestehenden Zustand der Fabrikinspektion und der Arbeiterschutzgesetze, die in Parlamenten und Literatur geübt wurde. Unter anderem wurde in der Reichstagssession 1885/6 von den Sozialdemokraten in Verbindung mit einem umfangreichen Arbeiterschutzgesetzentwurf auch der Antrag einer völligen Neugestaltung der Fabrikaufsicht auf einer von der bisherigen gänzlich verschiedenen Grundlage gestellt. Nach diesem Entwurf sollte die Beaufsichtigung der Fabriken und die Durchführung der Arbeiterschutzgesetze besonderen, von Reichs wegen neu zu bildenden „Arbeitsämtern", übertragen werden. Sämtliche Arbeitsämter sollten einem vom Bundesrat zu organisierenden Reichsarbeitsamt unterstellt werden, dem die oberste Leitung und Beaufsichtigung des Fabrikinspektionsdienstes im ganzen Reiche zugedacht war. [3])

Um dieselbe Zeit war auch Oesterreich dabei, seine Fabrikinspektion zu reorganisieren. Viktor Adler studierte zu diesem Zwecke im Auftrag seiner Regierung die diesbezüglichen Verhältnisse in den einzelnen europäischen Ländern und legte das Ergebnis seiner Untersuchungen in einem Aufsatz „die Fabrikinspektion insbesondere in England und in der Schweiz" [4]) nieder. Eine fundamentale Forderung jeder Gewerbeinspektion scheint ihm deren zentrale Organisation zu sein. Er schreibt dazu: „Das Maß des Ernstes, mit dem ein Fabrikgesetz gemeint ist, liegt in der Gleichmäßigkeit seiner Anwendung. Denn findet die Einführung sozialer Schutzmaßnahmen ihr größtes Hindernis schon in den Verschiedenheiten ihres Grades in den einzelnen Staaten, ist „die Unmöglichkeit der Konkurrenz mit dem Auslande" das am häufigsten und erfolgreichsten angewandte Argument, das die Unternehmer als Klasse vorbringen, so ist

---

[1]) Drucksache des Reichstags, 1878, Nr. 177, S. 48—51; Poerschke, a. a. O., S. 76.

[2]) Verhandlungen des Reichstags 1878, Bd. II, S. 1423.

[3]) Poerschke, a. a. O., S. 122.

[4]) Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, NF 8. Bd. 1884.

die lückenlose und gleichmäßige Durchführung im eigenen Staatsgebiet nicht nur eine Forderung der Gerechtigkeit gegen die zu Schützenden, sondern zugleich die einzige Möglichkeit unter der das Wirtschaftsleben so tief einschneidende Maßregeln ertragen kann“ [1]) und fährt fort: „in Deutschland, wo diese notwendige Zentralisation gänzlich fehlt, ist ihr Mangel auf Schritt und Tritt zu erkennen. Es ist eigentümlich und zeigt durchaus nicht von besonderem Ernst für die Sache, daß die Kontrolle über die Durchführung der GO., die doch Reichsgesetz ist, nicht auch Reichsbeamten zugewiesen ist, im Gegensatz zu der Schweiz, wo der Fabrikinspektor Bundesbeamter ist.“

In ähnlichem Sinne nimmt anläßlich der Umorganisation der preußischen GA. im Jahre 1892 Dr. Braun Stellung zur Frage der Reichsgewerbeaufsicht, wenn er sagt: „Der partikularistische Charakter der deutschen Inspektion gehört zu ihren schlimmsten Gebrechen. Es ist oft genug hervorgehoben worden, daß die Gleichmäßigkeit der Anwendung eine der inneren Bedingungen jedes Arbeitsschutzgesetzes ist, und daß die Einheitlichkeit der Maßnahmen des Inspektorats zu den wesentlichen Voraussetzungen gedeihlicher Wirksamkeit der letzteren gehört. . . . Es bedarf vor allem eines Gesetzes, das die Gewerbeinspektion nicht nur Preußens, sondern des Deutschen Reiches einheitlich . . . gestaltet. [2])

Frankenstein hatte sich schon 1890 dazu wie folgt geäußert: „26 Landesregierungen haben wir im Reiche, die ihrerseits verschiedene Instruktionen erlassen, sodaß demnach das, was in Reuß j. L. gilt, 20 Schritte weiter in Reuß ä. L. vielleicht nicht in Geltung ist. Die Fabrikinspektoren aber werden infolge der von den einzelnen Staaten beliebten Auslegung derjenigen Bestimmungen der GO., nach welcher die Ordnung der Zuständigkeitsverhältnisse zwischen den besonderen Aufsichtsbeamten und den ordentlichen Polizeibehörden der verfassungsmäßigen Regelung in den einzelnen Bundesstaaten vorbehalten ist, in ihrem Wirken auf das Empfindlichste gehemmt.“ [3])

Einige Jahre später trat die sozialdemokratische Partei im Reichstag erneut mit einem umfassenden Programm auf den Plan, das in der Hauptsache darauf hinauslief, die bisherigen Einzelbeamten (Gewerbeinspektoren) durch „Reichsbetriebsaufsichtsbehörden“ für bestimmt abgegrenzte lokale Inspektionsbezirke zu ersetzen, die aus je einem Reichsbeamten nebst zwei (von allen Hilfspersonen der aufsichtspflichtigen Betriebe zu wählenden) Beigeordneten bestehen und mit allen Befugnissen zur Durchführung der Schutzgesetzgebung ausgestattet sein sollten. Alle „Reichsbetriebsaufsichtsbehörden“ sollten einer „Reichszentralaufsichtsbehörde“ unterstellt werden, der die oberste Leitung der GA. im ganzen Reich zugedacht war. Diese Bestrebungen wurden allerdings nur von den Freisinnigen sympathisch aufgenommen, die auch ihrerseits gelegentlich den Antrag einbrachten, die Gewerbeinspektion zur Aufgabe des Reichs zu machen. [4])

Nach dem Krieg tauchte der Plan, die GA. zur Reichssache zu machen, wieder auf, und zwar ging die Initiative diesmal vom Verein deutscher GAB. aus. Dieser trat in seiner Denkschrift zur Neuregelung der GA. in Deutschland (dem Reichsarbeitsamt überreicht am 5. Februar 1919)

---

[1]) Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, NF Bd. 8, 1884, S. 195 f.

[2]) Braun, Die Umgestaltung der Gewerbeinspektion in Preußen, in: Sozialpolitisches Zentralblatt, 1892, S. 223.

[3] Frankenstein, in: Archiv, Bd. IV, S. 614, zit. bei Reuß, a. a. O., S. 202.

[4]) Poerschke, a. a. O., S. 206.

für die „Verreichlichung" derselben, wie man das in nicht gerade ansprechender Weise nannte, ein aus sachlichen Ueberlegungen und wohl auch noch unter dem unmittelbaren Eindruck der Revolution; in deren Gefolge rückte die Neuordnung der staatsrechtlichen Belange den Einheitsstaat manchmal in greifbare Nähe und ließ dementsprechend auch die Verreichlichung der GA. angezeigt erscheinen. Diese war wie folgt gedacht: An der Spitze steht ein selbständiges oder einem anderen Reichsamt angegliedertes Reichsgewerbeaufsichtsamt. Dieses hat sich aus ständigen Beamten und zwar aus höheren GAB., sowie solchen aus Arbeiterkreisen, aus Aerzten, Chemikern und Ingenieuren zusammenzusetzen; auch ein mit einer weiblichen Arbeitskraft zu besetzendes Frauenreferat darf nicht fehlen. Hinzu haben als nichtständige Mitglieder geeignete Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu treten, die insbesondere die Aufgabe haben, das Amt bei der Ausarbeitung sozialpolitischer Gesetze und Verordnungen zu beraten. Unter dem Reichsgewerbeaufsichtsamt stehen die Obergewerbeaufsichtsämter (Obergewerbeämter), die in entsprechend verkleinertem Maßstab ähnlich wie die Zentralstelle zusammenzusetzen sind und sich räumlich mit den bestehenden Verwaltungsbezirken, in Preußen vielleicht mit den Provinzen zu decken haben. Den Obergewerbeaufsichtsämtern sind schließlich die lokalen Gewerbeaufsichtsämter (Gewerbeämter) zu unterstellen, die die erste Instanz für alle Fragen der GA. bilden und als deren eigentliche Träger anzusehen sind.[1]).

Der Widerstand einer ganzen Anzahl von GAB. aus den verschiedenen deutschen Ländern ließ die Forderung der Verreichlichung der GA. in die zweite Denkschrift des Vereins vom Jahre 1924 nicht wieder aufnehmen. Erst der Entwurf eines Arbeiterschutzgesetzes vom Jahre 1926 stellte die Frage der Verreichlichung erneut in den Brennpunkt der Diskussion. Aufgegriffen und unterbaut wurde der Plan letztmals im Gegenentwurf der freien Gewerkschaften zum 6. Abschnitt des Arbeitsschutzgesetzes. Dieser gipfelt darin:

1. im Reichsarbeitsministerium wird eine Abteilung Reichsarbeitsaufsicht geschaffen,
2. die Reichsarbeitsaufsicht errichtet Arbeitsaufsichtsämter, deren Bezirke nach wirtschaftlichen und sozialpolitischen Erfordernissen bestellt werden,
3. den Arbeitsaufsichtsämtern werden von der Reichsarbeitsaufsicht Landesarbeitsaufsichtsämter übergeordnet,
4. die Reichsarbeitsaufsicht kann bei Bedarf für einzelne Gewerbezweige oder Berufsgruppen oder für die Durchführung bestimmt abgegrenzter Aufgaben des Arbeits- und Nachbarschutzes Reichsaufsichten für Sonderaufgaben errichten (§ 1).

Auf dieser Grundlage werden dann im einzelnen die Vor- und Ausbildung der Beamten (§ 4), die Zusammensetzung der Arbeitsaufsichtsämter (§ 6), die Zusammensetzung der Landesarbeitsaufsicht und der Reichsarbeitsaufsicht für Sonderaufgaben (§ 7), die Besetzung der Reichsarbeitsaufsicht (§ 8), deren Aufgaben (§ 9), sowie die der Arbeits- (§ 11) und Landesarbeitsaufsichten (§ 12), die Befugnisse der Arbeitsaufsichtsbeamten (§ 16) usw. festgesetzt.[2])

Die Tatsache, daß nun schon Jahrzehnte hindurch von den verschiedensten Seiten, Parlamentariern, Gelehrten, Sozialpolitikern, Gewerkschaften, Berufsvereinigungen usw. die Forderung nach Verreichlichung oder Zen-

[1]) Denkschrift, S. 2.

[2]) Gewerkschaftszeitung. 38. Jahrg., Nr. 6, 1928 S. 83 ff.

tralisation der GA. gestellt wird, und ihr zum Trotz diese bis auf den heutigen Tag Angelegenheit der Länder nach § 139 b GO. „geblieben ist, läßt den Schluß zu, daß sowohl für die Verwaltung durch das Reich wie für die Belassung derselben bei den Ländern gewichtige Gründe vorliegen müssen. Diese aufzusuchen und gegeneinander abzuwägen, um dann zu einem abschließenden Urteil über die Frage der Verreichlichung zu kommen, soll im folgenden versucht werden.

Wie am Anfang jeder Arbeiterschutzgesetzgebung der Hinweis auf die Konkurrenzunfähigkeit dem Auslande gegenüber das beliebteste Kampfmittel und die bequemste Argumentation gegen dieselbe war, so bilden wirtschaftliche Erwägungen auch den Ausgangspunkt der auf den zentralen Ausbau der GA. gerichteten Strömungen. Wenn in den Ausführungsbestimmungen zu irgend welchen Arbeitsschutzgesetzen von den einzelnen Ländern verschiedene Maßstäbe für die Art der Ausgestaltung der Betriebe angelegt werden, wenn dem freien Ermessen der GAB. in dieser Hinsicht allzu verschiedener Spielraum gelassen wird, so treten die Schattenseiten der partikularistischen Aufsichtsverwaltung deutlich zutage, da sie vor allem dem Grundsatz der Gleichheit und Gerechtigkeit widerspricht. Und zwar werden beide Teile, Arbeitgeber und Arbeitnehmer von der Ungleichheit betroffen, die einen, da der Grad des ihnen angedeihenden Schutzes in den einzelnen Ländern kein gleichmäßiger ist, die Arbeitgeber, da gleichartige Betriebe unter ungleichartigen Bedingungen arbeiten müssen. Rudolf von Weizenbeck sagt bezüglich der Nebenaufgaben der GA.: „Alle solche Sonderaufträge, die den Aufsichtsbeamten der einzelnen Länder von ihrer Regierung erteilt werden, belasten auch in ihrer Weise die verschiedenen Berufe und Unternehmungsgruppen der einzelnen Länder verschieden“[1]). Ja „auch die Arbeitgeber wünschen Sozialpolitik, vor allem fordern sie, wenn sie schon besteht, Einheitlichkeit und gleichmäßige Gerechtigkeit und fühlen sich aus Konkurrenzrücksichten durch Planlosigkeit und Inkonsequenz besonders schwer geschädigt. Hierüber ist schon öfters vertraulich manche Beschwerde ausgesprochen worden.“[2]). Bereits Adler weist in der erwähnten Schrift darauf hin, wenn er sagt; „Der Mangel an Zentralisation führt .... zu einem wichtigen Uebelstand. Wenn in England die Gesetzgebung kasuistisch vorgegangen ist, so hat sie doch immer ganze Industrien und für das ganze Reich in Angriff genommen. In Deutschland ist die ganze einschlägige Gesetzgebung in eine Unmasse von Ministerialerlassen, Regierungs- und Polizeiverordnungen zerbröckelt und stellt so Unternehmungen der gleichen Gattung in den einzelnen Bundesstaaten unter völlig verschiedene Betriebsbedingungen.“[3]) Aus der Fülle von Beispielen greift er das der Spiegelfabrikation heraus und macht auf die ungleichen, ungerechten Vorschriften für diesen Fabrikationszweig in Fürth und Berlin, deren Wirkung er aus eigener Anschauung kennen gelernt hat, aufmerksam.

Recht drastisch stellt die unlängst erfolgte Neubearbeitung der Zusammenstellung der Arbeiterschutzvorschriften im Deutschen Reich von Geheimrat Leymann das bunte Gewirre in den einschlägigen Anordnungen heraus, das in den 18 deutschen Ländern herrscht. Nicht weniger als 863 Arbeiterschutzvorschriften werden da aufgeführt und dies, obwohl die gleichartigen Vorschriften verschiedener Länder zumeist nur einmal auf-

---

1) Geschichte der bayrischen Fabrik- und Gewerbeinspektion, 1909, S. 83.

2) Der Kaufmann in Wirtschaft und Recht, 5. Jahrg., Heft 7, 1926, S. 297.

3) Archiv, S. 199.

gezählt sind.[1]) Mehr Einheitlichkeit wäre angesichts dieser Hypertrophie wohl am Platze und zweifelsohne bei einer einheitlichen Aufsicht über ganz Deutschland am ehesten zu erreichen.

Das Fehlen der zentralisierten GA. macht sich recht unliebsam bemerkbar bei der Regelung der Heimarbeiterlöhne. Regierungsgewerberat Dr. Preller-Leipzig wies auf der Hamburger Tagung des Vereins deutscher GAB. am 3. und 4. August 1928 darauf hin, daß die Sicherung ausreichender Löhne in der Hausindustrie wegen der Schwierigkeiten bei der Bildung von Gesamtfachausschüssen oft nicht möglich ist, daß weiterhin die abweichende Durchführung des Arbeitsschutzes in den verschiedenen Ländern und Bezirken z. B. bei Ausnahmebewilligungen für Nachtarbeit usw. für die Industrie unverständlich ist.[2])

Am härtesten macht sich der Mangel an zentraler Leitung naturgemäß dort bemerkbar, wo wirtschaftlich zusammengehörige Gebiete durch die politische Grenzziehung auseinandergerissen werden, wie das etwa in den ehemaligen thüringischen Staaten der Fall war. Die Zuständigkeit der Länder führt hier zu völlig unzweckmäßigen Abgrenzungen und Trennungen der räumlichen Bezirke, ein Uebelstand, der durch die unterschiedliche Behandlung der Unternehmungen hinsichtlich der Arbeiterschutzbestimmungen seitens der einzelnen Staaten noch verschlimmert wird.

Die partikularistische Ordnung des GA.-Dienstes ist verständlich und begründet in einer Zeit, in der man von einem wirtschaftlichen Eigenleben der Länder, von lokalen und territorialen Eigentümlichkeiten in den Produktionsverhältnissen sprechen konnte. Seitdem aber die moderne Verkehrswirtschaft die Dämme territorialer Abgeschlossenheit niedergerissen hat und die deutschen Gaue wahllos, die wirtschaftlichen Sonderheiten nivellierend, durchflutet[3]), wird auch der Berechtigung partikularistischer Eigenbrödelei auf dem Gebiet der GA. der Boden mehr und mehr entzogen. Dieser Auffassung tritt auch der sozialpolitische Ausschuß in seinen Beschlüssen zu dem Entwurf eines Arbeiterschutzgesetzes bei und gibt ihr folgenden Ausdruck: „Der früher vielleicht einmal stichhaltige Hinweis auf die besonderen Verhältnisse in den einzelnen Ländern kann heute nicht mehr gelten, wo bodenständige Gewerbezweige mit besonderem Charakter in der Gesamtwirtschaft nicht mehr eine solche Rolle spielen, daß ihr Vorhandensein die Beibehaltung der bisherigen Länderorganisationen rechtfertigen würde.“[4])

Von Arbeitnehmerseite wird sodann gegen den heutigen Zustand, somit für die Verreichlichung, geltend gemacht, daß eine Scheidung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung (deren eine auf unserem Gebiete ja Reichs-, die andere Ländersache ist) sich immer zu Ungunsten der Gesetzgebung auswirken muß, da bei dem innigen Zusammenhang des Arbeiterschutzes mit den dauernden Wandlungen in den Produktionsweisen die Gesetzgebung notwendigerweise in enger Verbindung mit der Durchführung des Arbeiterschutzes stehen muß.[5])

Diese Erwägungen, die die Verreichlichung der GA. aus wirtschaftlichen Gründen nahelegen, ergänzen sich durch solche, die im Interesse der Institution als solcher ihre zentrale Verwaltung für angezeigt er-

---

[1]) s. Soziale Praxis, 1928, Sp. 511.

[2]) Mitteilungen des Vereins Deutscher GAB, 10. Jahrg., Nr. 4, S. 3.

[3]) s. Dr. Erwin Scheu, Des Reiches wirtschaftliche Einheit, 1926.

[4]) Reichstagsdrucksache 1928, Nr. 753, S. 286.

[5]) Gewerkschaftszeitung, 38. Jahrg. Nr; 6, S. 82.

scheinen lassen. An erster Stelle ist auf die Uneinheitlichkeit in der Vor- und Ausbildung sowie im Werdegang des GAB. zu verweisen. Sie sind in den größeren Staaten, wenn auch in den Grundzügen übereinstimmend, im einzelnen doch abweichend voneinander geregelt; vor allem bestehen in den kleineren Ländern mit wenigen Stellen keine eigenen diesbezüglichen Vorschriften, sodaß hier mit dem Wechsel der allgemeinen Verwaltung und deren Anschauungen über die Notwendigkeiten und die an die GA. zu stellenden Anforderungen eine willkürliche Behandlung der mit der GA. zusammenhängenden Fragen Platz greifen kann, was auf jeden Fall dem Arbeiterschutz nicht förderlich ist.

Auch hinsichtlich der Anstellung sind die GAB. in den einzelnen deutschen Ländern und Ländchen unter recht verschiedene Bedingungen gestellt; in den größeren Ländern läßt die größere Anzahl von Beamtenstellen in der Regel ein schnelleres Vorrücken zu; die Aussicht auf rasche Beförderung und die damit Hand in Hand gehende finanzielle Besserstellung sind aber die Fittiche zu gehobener Berufsfreudigkeit und damit wieder zu gesteigertem Amtseifer, ein Faktor, der für die GA. recht bedeutungsvoll werden kann. Eine Reichs-GA. würde hier recht erfreuliche Resultate im Sinne gleichmäßiger Aufsichtsintensität zeitigen.

Ein mit der bestehenden Regelung verbundener, dem Institut der GA. recht unzuträglicher Zustand ist darin zu sehen, daß die GAB. von Land zu Land mit verschiedenen, bald mehr, bald weniger, Nebenaufgaben belastet sind. Der Grad dieser Belastung hängt meist von dem Verhältnis der GA. zur allgemeinen Verwaltung ab. Wo die Beziehungen der GA. zu letzterer recht enge sind wie in Preußen, Bayern und wohl auch Sachsen, da wird die gutachtliche Hilfe der GAB. für die Zwecke der allgemeinen Verwaltung mehr in Anspruch genommen als dort, wo sie größere Selbständigkeit genießt (Baden, Württemberg). Ebenso ist die Art der Zusammensetzung des Beamtenkörpers (Verhältnis der höheren zu den mittleren Beamten) maßgebend für die Inanspruchnahme der GA. für Nebenaufgaben. Die in Preußen überwiegenden höheren Beamten (und infolgedessen die preußische GA. als ganzes) sind beispielsweise durch Gutachtertätigkeit mehr in Anspruch genommen als dies anderwärts der Fall ist.[1]) Wo die Nebentätigkeit die Aufsichtsbeamten aber verschieden stark von ihrer eigentlichen Aufgabe abzieht, da stellt sie die Glieder des Deutschen Reichs unter verschiedenes Recht und widerstreitet so den vom Gesetzgeber mit der Schaffung einer obligatorischen Gewerbeinspektion seinerzeit beabsichtigten Zweck; denn „jetzt leisten die Gewerbeinspektoren in den verschiedenen Bundesstaaten das, was die einzelnen Landesregierungen aus ihnen machen; hier wird diese, dort jene Richtung verfolgt, hier wird die GA. streng, dort lässig gehandhabt."[2]) Nicht nur das: auch die Einrichtung, der Aufbau des GA.-Apparates zeigt noch recht deutliche territoriale Abweichungen. Zwar garantieren die bundesrätlichen Normen die Einhaltung einer gemeinsamen großen Linie, vermögen teilweise beachtliche Varianten aber nicht auszuschalten. Die Inangriffnahme und Durchführung von Arbeiterschutzbestimmungen, die Aufnahme von Arbeitern, Frauen, Aerzten und Handelsinspektoren in die GA. ist zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenem Grade erfolgt, deren organisatorischer Einbau in die GA.-Verwaltung nach gesonderten Gesichtspunkten vorgenommen; auch in der Zuweisung von Aufgaben an diese

---

[1]) s. Mitteilung des Vereins Deutscher GAB," 10. Jahrg., Nr. 5, S. 3.

[2]) Die Gewerbeaufsicht von Dr. Artur Esche, in: Arbeiterfreund, 43. Jahrg., S. 269.

neuen Aufsichtsbeamtenkategorien sind die Länder ihre eigenen Wege gegangen. Auf einige wunde Punkte partikularistischer Eigenherrlichkeit legt denn auch G. Henseleit den Finger, indem sie bemerkt: „Neben Baden mit seinem vorbildlich sozialpädagogisch geleiteten Aufsichtsdienst gibt es Gewerbeinspektionen wie, um nicht einmal die geringsten herauszugreifen in Braunschweig oder in Oldenburg, die mit Nebenaufgaben belastet nur langsam hinter der anschwellenden Gesetzesflut hertrottend z. B. bezüglich des Hausarbeitsgesetzes bei Kriegsausbruch noch in den Vorarbeiten für eine dementsprechende Revisionstätigkeit staken und zum Teil sogar an der zweiten Konfektionswerkstättenordnung achtlos vorbeigingen, ganz zu schweigen von der Gast- und Schankwirtschaftsverordnung und vom Kinderschutzgesetz“ [1]).

Wir sehen, die Länder sind zu sehr versucht, die Institution der GA. ihren Landeseigentümlichkeiten anzupassen, sie für ihre sonstigen Verwaltungsaufgaben einzuspannen und vernachlässigen damit ihren eigentlichen Zweck über Gebühr. Wäre die GA. in reichseigener Verwaltung, so wäre ihre Wirksamkeit in qualitativer Hinsicht über das Reichsgebiet einheitlicher und gleichmäßiger; da die Direktiven von einer zentralen Reichsstelle ausgingen, könnten ihre Dienste nicht in so ungleichem Maße in Anspruch genommen werden.

Wenn das harte Urteil Dr. Esches, daß „in einigen Staaten vorzügliche, in anderen minderwertige, in anderen überhaupt keine Jahresberichte veröffentlicht werden,“ [2]) in dieser Form auch nicht mehr aufrecht erhalten werden kann, so ist doch zu sagen, daß sie bei Verreichlichung der GA. eine gleichwertigere Ausbeute zuließen. Diese wäre in hohem Maße erwünscht, da die Berichte, wie schon verschiedentlich betont, für die Sozialpolitik von größter Wichtigkeit sind. Auch Enquêten diese wichtigen Auskunfts- und Interpretationsmittel wirtschaftlicher und sozialer Zustände lassen sich mit Hilfe einer zentral geleiteten GA. besser und wirksamer durchführen als dies bei territorialer Ausgestaltung möglich ist, da gleiche Verwaltungseinrichtungen, Organisation und Aufgaben gleichmäßige Fragestellung zulassen.

Recht verfahren liegen die Verhältnisse heute noch auf dem Gebiet des polizeilichen Verfügungswesens in der GA. In einigen Ländern (Preußen, Sachsen, Baden usw.) ist die diskretionäre Gewalt neben den Polizeibehörden oder ausschließlich wie für die Hausindustrie in Preußen in die Hand der GAB. gegeben, in anderen (Württemberg, Bayern) ist sie ihnen noch vorenthalten oder wenigstens auf Notfälle beschränkt, da hier die Meinung vertreten wird, daß durch polizeiliches Verfügungsrecht die neutrale Stellung der GAB. als Mittelspersonen zwischen den am Arbeitsprozeß beteiligten Parteien erschüttert, ihr Charakter als das „wandelnde soziale Gewissen“ beeinträchtigt, vor allem das Vertrauensverhältnis zu den Arbeitgebern getrübt werden könnte. Beide Auffassungen, die eine die glaubt den Inspektoren das polizeiliche Diskretionsrecht gewähren, die andere es ihnen versagen zu müssen, können nicht in gleichem Maße überzeugend wirken. Da nun tatsächlich sich mehr und mehr Stimmen für die Erteilung des Verfügungsrechts an die GAB.

---

[1]) Henseleit, a. a. O. S. 88.

[2]) Arbeiterfreund, Jahrg. 43, S. 269.

erheben [1]) (so auch die Arbeitsstätte für sachliche Politik), so ist im Interesse der Sache ein einheitliches Vorgehen im ganzen Reich dringend zu wünschen, das durch die Verreichlichung der GA. am sichersten zu erreichen ist. Was eben über das Verfügungsrecht der GAB. gesagt wurde, gilt in gleicher Weise auch bezüglich der Einsetzung der GA. als untere Verwaltungsbehörde insbesondere im Falle der Bewilligung von Ausnahmen von den Sonntagsruhebestimmungen und den Beschäftigungsbeschränkungen für Arbeiterinnen und jugendliche Arbeiter, ferner der Prüfung von Arbeitsordnungen und Genehmigung von Ueberarbeit; die Erteilung von Ausnahmebewilligungen nur durch die sachverständigen GAB. würde eine einheitlichere Handhabung dieser Fragen gerantieren als dies beim Erlaß durch verschiedene Instanzen möglich ist.

(Ausführlich sind viele Gründe, die für eine Verreichlichung der GA. sprechen, im zweiten Teil, wo vom gegenwärtigen Stand der GA. die Rede war, berührt worden und werden daher hier, um Wiederholungen zu vermeiden, nicht mehr angeführt.)

Sodann hat die Verwaltung der GA. durch die Länder Hemmungen im Gefolge, wenn es sich um die Durchführung von Anweisungen des Reichsarbeitsministers handelt; Umständlichkeit und Langsamkeit charakterisieren die Erledigung solcher Akte. „Wenn heute der Reichsarbeitsminister glaubt, die Aufmerksamkeit der Aufsichtsbeamten auf eine bestimmte Angelegenheit lenken müssen — und Anlaß dazu ist sehr häufig gegeben —, so ist er wohl oder übel gezwungen, an die Länderregierungen heranzutreten, die die Anregung alsdann zumeist erst an ihre mittleren Behörden und diese wiederum an die unmittelbaren Aufsichtsbehörden gelangen lassen. Bei allen Instanzen werden natürlich erst die unvermeidlichen Erwägungen angestellt, sodaß meist Wochen vergehen, ehe die Anweisungen an Ort und Stelle gelangen. Die Reichsarbeitsaufsicht bedeutet hier zweifellos nicht nur eine Vereinfachung, sondern auch eine Beschleunigung des Verfahrens.“ [2])

Es wurde in anderem Zusammenhange schon einmal betont, daß die Jahresberichte nicht immer ungeschminkt den Reichstag und die Reichsregierung erreichen und für diesen Uebelstand die Organisation der GA. verantwortlich gemacht, die in den Ländern, wo die GA. mit der allgemeinen Landesverwaltung stark verknüpft ist, letztere Einfluß auf die endgültige Abfassung gewinnen läßt. Es ist das ein Beispiel unter vielen, das den Nachteil der partikularistischen GA. aufzeigt. Ja, „die Zwischenschaltung von über dreißig verschiedenen, in ihrer Leitung und Besetzung sich fortwährend verändernden Verwaltungsbehörden zwischen GA. und Ministerium hindert das letztere fast wie durch eine chinesische Mauer an der Erkennung der wahren Bedürfnisse und Notwendigkeiten der GA.“ [3])

Außer den bereits erwähnten, der Verreichlichung der GA. günstigen Gesichtspunkten weiß die Denkschrift von 1919 noch folgendes zugunsten einer solchen vorzubringen: „Wenig fördernd ist zur Zeit das Fehlen einer Zentralstelle, die in wichtigen einschlägigen Fragen durch Aufstellung von

---

[1]) Esche nimmt 1905 wie folgt Stellung zu dieser Frage: „Unerfreulich ist es (vor allem), daß auch in den einzelnen Staaten, selbst auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes in industriellen Betrieben die Gewerbeinspektion nicht souverän ist, ihre Befugnis nicht nur mit den wenig sachverständigen Polizeibehörden teilen muß, sondern bei der Ausführung ihrer Anordnungen sogar von der Entschließung der Polizeibehörden abhängt. Arbeiterfreund, Jahrg. 43, S. 282.

[2]) Materialblätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik. Nr. 9, 1928, S. 401.

[3]) Der Kaufmann in Wirtschaft und Recht, 5. Jahrg., 1926. S. 295

Richtlinien, Einforderung und Bearbeitung von Berichten und Gutachten und dergl. mehr unmittelbar auf das ganze Reichsgebiet anregend und bestimmend einwirken kann, ohne sich in jedem Falle erst mit den Landesregierungen ins Benehmen setzen zu müssen. Von den letzteren gingen aber bisher, wenigstens soweit Preußen in Frage kommt, nur selten Anregungen aus, da in die Zentralstelle wohl einige Referenten für Spezialgebiete (Dampfkessel, überwachungsbedürftige Anlagen nach dem Kostengesetz vom 8. Juli 1905, Gesetzessammlung S. 317 und Sprengstoffwesen) berufen sind, aber kein Fachmann sich darin in leitender Stellung befindet, dem das Gesamtgebiet des Arbeiterschutzes unterstellt wäre." [1])

Ein letztes, das sich für die Verreichlichung sagen läßt, besteht darin, daß die Beamten Gelegenheit hätten, Industriegebiete verschiedenster Art kennen zu lernen, Erfahrungen auszutauschen und ihren Gesichtskreis zu erweitern; sodann würde — ein politisches Moment — ein zeitweiser Wechsel zwischen Beamten aus Nord- und Süddeutschland das Verständnis für andersgeartete Volksteile wecken und zu Vergleichen anregen.

Dieser lange Katalog von Gründen scheint die Berechtigung der Behauptung zu erweisen, daß die „GA. reif zur Verreichlichung" [2]) ist. Doch besehen wir uns auch die Gegenargumente:

In erster Linie ist der enge Zusammenhang der GA. mit der allgemeinen Landesverwaltung [3]), insbesondere mit den Polizeibehörden ins Auge zu fassen. Die Berührungspunkte mit der Polizei liegen:

1. in der allgemeinen Unterstützung der GA.,
2. in der Gewährung von Ausnahmen (Sonntagsruhe usw.), Nachprüfung von Arbeitsordnungen, Ueberwachung von Lehrlingsfragen und anderes,
3. im Nachbarschutz und bei Baugenehmigungen.

In Preußen ist wie gezeigt die Eingliederung der GA. in die allgemeine Verwaltung eine besonders straffe; oberster Vorgesetzter aller GAB. ist der Regierungspräsident, dem auch Polizei und Ortspolizei unterstehen. Würde nun die GA. aus dem allgemeinen Verwaltungsgefüge herausgenommen und verreichlicht, so würden organische Verbindungen zerrissen, den Ländern ein Teil ihrer Hoheit genommen. Die Unterstützung der GAB. durch die Polizei — deren Entfernung aus dem GA.-Dienst als untunlich bezeichnet wurde — und durch andere Verwaltungsbehörden, die auf bestimmten Teilgebieten eine gewerbliche Aufsicht ausüben (Sicherheits-, Gesundheits-, Baupolizei, Feuerwehr), müßte bei einer gewaltsamen Trennung von GA. und diesen leiden (sie wären ja, was ihre Zusammenarbeit gerade befruchtet, nicht mehr der gleichen vorgesetzten Behörde unterstellt). Der Nachbarschutz würde von der GA. losgelöst, das Ausscheiden aus der Wirtschaftsverwaltung ließe die wirtschaftlichen Erkenntnisse und Erfahrungen der GAB. verkümmern, und zudem müßten sie von den Ländern, die ihren Rat in technischen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Fragen brauchen, durch andere Beamte mit ähnlicher Vorbildung ersetzt werden. Die finanzielle Entlastung der Länder durch den Wegfall der GA. als einzelstaatliche Behörde würde also nicht einmal

---

[1]) Denkschrift, 1919, S. 2,

[2]) Gewerkschaftszeitung. 38. Jahrg., Nr. 6, S. 82.

[3]) s. dazu der „Arbeitgeber", 19. Jahrg., Nr. 5, S. 126; Ruhr- und Rheinwirtschaftszeitung, 9. Jahrg., Heft 43, S. 1480; Vossische Zeitung, Nr. 419 vom 5. Sept. 1928, Gottlieb von Meyeren, Ministerialdirektorim preuß. Ministerium für Handel und Gewerbe: Wem gehört die Arbeitsaufsicht?.

besonders beträchtlich ausfallen[1]). Diese Trennung hätte weiter die Gefahr des Gegeneinanderarbeitens zur Folge. „Die Arbeitsaufsichtsbeamten als Reichsbeamte würden als Fremdkörper im einzelstaatlichen Verwaltungskörper empfunden und bei ihrem dienstlichen Verkehr mit den verschiedensten Stellen der Landesverwaltung. . . . würden sachliche Meinungsverschiedenheiten, Kompetenzkonflikte und persönliche Reibungen wahrscheinlich zu einer Dauereinrichtung werden." [2])

Freilich ist die Beziehung zwischen GA. und Polizei nicht überall so eng — und braucht es auch nicht zu sein — wie etwa in Preußen oder Bayern. In Württemberg unterstehen beispielsweise GA. und Polizei verschiedenen Ministerien, ohne daß sich dadurch irgendwelche Komplikation ergäbe, aber sie sind immerhin beide Landesbehörden, was einer Zusammenarbeit eine viel größere Beweglichkeit und Ergiebigkeit gibt, als wenn beide von einer anderen obersten Leitung ihre Anweisungen empfangen würden; gewiß sind beide (GA. und Polizei) zur Erfüllung ihrer Aufgaben gegenseitig auf einander angewiesen, und auch Reichsbehörden können Gutachten für die Behörden der Länder erstatten, Prüfungen der Genehmigungsgesuche nach § 16 GO. abgeben, und es ist gewiß denkbar, daß sie auch bei Unterstellung unter verschiedene oberste Gewalten ihre Aufgabe lösen würden, aber die Gefahr des Gegeneinanderarbeitens, der Reibungen usw., auf die weiter oben verwiesen wurde, bestünde eben doch immer, und zudem ist zu befürchten, daß, wenn die GAB. Reichsbeamte würden, sie sich gegen die Behörden der Einzelstaaten, mit denen sie in dienstliche Berührung kommen, nicht durchsetzen könnten oder umgekehrt sich Uebergriffe ihnen gegenüber zu Schulden kommen ließen.

Ein weiteres Moment, das gegen die Verreichlichung spricht, ist „die Unzweckmäßigkeit, von einer Berliner Behörde geleitet zu werden" (v. Köhler). Es wurde zwar schon darauf hingewiesen, daß die territorialen wirtschaftlichen Eigentümlichkeiten sich mehr und mehr verwischen, auf der andern Seite muß aber doch gesagt werden, daß von den einzelnen Ländern auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes recht Wertvolles und mancherlei geschaffen wurde, was nicht der Fall gewesen wäre, wenn „eine Zentralstelle im Reich die Feder geführt hätte"; dabei ist zu berücksichtigen, daß „die meisten Vorschriften der Länder im Hinblick auf die nun einmal bestehenden geographischen, wirtschaftlichen und sozialen Verschiedenheiten der einzelnen Landesteile nur für bestimmte Bezirke Bedeutung haben." [3]). Es ist klar, daß die Rücksichtnahme auf lokale Eigentümlichkeiten bei einer zentralen Leitung ungleich schwerer ist als bei territorialer Aufsichtsübung, da die Zentrale den Dingen viel zu ferne steht, um rasche und sichere Maßnahmen treffen zu können. Zudem wird man einer solchen Reichsverwaltung eine gewisse Unbeweglichkeit und Schwerfälligkeit nicht absprechen können.

Mit Recht wird sodann geltend gemacht, daß ein gesunder Wettbewerb unter den einzelnen Ländern der Sache der GA. nur förderlich sein kann!

Wenn schließlich gesagt wurde, daß eine Verreichlichung der GA. den Gesichtskreis der GAB. durch ihre Verwendung in den verschiedensten Teilen Deutschlands weite, so muß doch auch bedacht werden, daß bei den vielfachen Berührungen der GAB. mit den Industriellen, Arbeitern,

---

[1]) s. Mitteilungen des Vereins deutscher GAB, 10. Jahrg. Nr. 4, S. 7.

[2]) Reich und Länder, S. 61.

[3]) Mitteilungen des Vereins deutscher GAB, 10. Jahrg., Nr. 4, S. 6.

Handwerkern sich der norddeutsche Beamte nicht gerade für den Dienst in Süddeutschland eigenen würde und umgekehrt.

Der Gegenentwurf der freien Gewerkschaften, der die Uebertragung der GA. an das Reich vorsieht und daraufhin den Behördenaufbau skizziert, forderte Widerspruch nicht zuletzt deshalb heraus, weil er die Schaffung neuer Reichsprovinzialverwaltungen vorsieht. Zwar bestehen bereits solche Reichsprovinzialbehörden (Landesfinanzämter, Hauptversorgungsämter, Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung), aber sie stehen alle in keinerlei Zusammenhang miteinander ein Nachteil, der durch den Hinzutritt einer neuen Behörde nur noch verschlimmert würde. Erdmann bemerkt dazu: „Da das Reich zur Zeit regionale, die verschiedenartigen fachlichen Interessen in einer Mittelinstanz in sich vereinigenden Provinzialverwaltungen nicht hat, muß eine vom gesamten Zusammenhang losgelöste, nacheinander folgende Schaffung neuer, nur einseitig fachlich orientierter Reichsorgane, die insbesondere in der Mittelinstanz in keiner irgendwie gearteten fachlich übergeordneten Verbindung miteinander stehen, zu Reibungen und Kompetenzstreitigkeiten mangels Vorhandenseins überfachlicher regionaler Ausgleichsmöglichkeiten untereinander und gegeneinander führen." [1])

Mancherseits wird dann auch auf die nicht eben besonders günstigen Erfahrungen hingewiesen, die bisher mit der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gemacht wurden, und die am besten davon absehen lassen, das Experiment der Schaffung einer neuen Reichsverwaltungsbehörde, eben der Reichs-GA. zu wiederholen.

Die beiden letzteren Gesichtspunkte leiten bereits aus der Sphäre rein sachlicher Betrachtungsweise der Frage der Verreichlichung in das Fahrwasser der Politik hinüber. Mag man bei der Abwägung von Für und Gegen Verreichlichung der GA. auf Grund der herausgestellten sachlichen Momente vielleicht dazu neigen, der Verreichlichung das Wort zu reden, so wird man doch an der Mitberücksichtigung politischer Gesichtspunkte nicht ganz herumkommen. „Die Frage, ob Landesarbeitsaufsicht oder Reichsarbeitsaufsicht, kann in zweckmäßiger Weise wahrscheinlich überhaupt nicht isoliert, sondern nur in Verbindung mit der allgemeinen Neuordnung der Verhältnisse von Reich und Ländern gelöst werden. Es ist daher verfrüht, die Frage der Verreichlichung der GA. lösen zu wollen, bevor die Frage der allgemeinen Neuordnung der Reichs- und Landesverwaltung gelöst ist." [2]) Dieser Standpunkt wurde auch im sozialpolitischen Ausschuß des vorläufigen Reichswirtschaftsrats von der der Arbeitgeberschaft nahestehenden Gruppe vertreten, die die Frage der Reform der GA. zudem noch von der „Inangriffnahme einer Reform der gesamten sozialen Verwaltung und sozialen Rechtsprechung mit Rücksicht auf ihre gegenwärtige Vielgestaltigkeit und die Unübersichtlichkeit der zur Zeit hierfür in Frage kommenden Instanzen" [3]) abhängig machen will. Dagegen setzen sich deren soziale Gegenspieler mit Entschiedenheit für die Verreichlichung ein mit dem Hinweis darauf, daß mit der im Regierungsentwurf vorgesehenen Regelung, die gegenüber dem bisherigen Zustand nur eine Verstärkung der Stellung des Reichsarbeitsministers bedeutet,

---

[1]) Erdmann, Sozialverwaltungsreform, in: Arbeitgeber, Nr. 10, 18. Jahrg., 1928, S. 236.

[2]) Die Umgestaltung der Arbeitsaufsicht von S. P. in: Soziale Praxis, 1928, Sp. 390; s. dazu auch Dr. Ulrichs: „Die Verreichlichung der Arbeitsschutzbehörden vor der Verreichlichung der allgemeinen Landesverwaltungsbehörden ist schädlich sowohl für den Arbeitsschutz selbst als auch für die allgemeine Landesverwaltung", in: Mitteilungen des Vereins deutscher GAB, 10. Jahrg., N. 4, S. 9.

[3]) Reichstagsdrucksache Nr. 753, S. 288. 1928.

„nicht Rücksicht genommen sei auf die neuzeitliche Entwicklung des Arbeitsrechts, auch nicht auf die Tatsache, daß das Arbeitsschutzgesetz ein Reichsgesetz sei, ferner nicht auf die Entwicklung der Technik und der Betriebsformen, auch nicht auf die Bestimmung der Reichsverfassung, daß die Arbeitskraft dem besonderen Schutz des Reiches unterstehe." [1])

In der Tat scheint die mit dem Arbeitsschutzgesetzentwurf geplante Umgestaltung der GA. nur als Uebergangsform gedacht zu sein; (der Entwurf will in den § 50 und 52 dem Reichsarbeitsminister neben der Einwirkung auf die Organisation der Arbeitsschutzbehörden u. a. das Recht zum Erlaß von Bestimmungen über Vorbildung, Ausbildung und Prüfung der Aufsichtspersonen und zur Aufstellung von Richtlinien über die Tätigkeit der Arbeitsschutzbehörden übertragen); denn dieser erste Ansatz zur Zentralisierung soll doch wohl nur die endgültige Verreichlichung der GA., die heute sogar bis in die Reihen von sonst partikularistisch Gesinnten unter dem bereits angedeuteten Vorbehalt einer allgemeinen Verwaltungsreform für angezeigt erachtet wird, vorbereiten. Die ganze Frage der Verreichlichung der GA. ist damit von der Zeit abhängig gemacht. Dieser Auffassung ist auf der 9. Hauptversammlung des Vereins deutscher GAB. am 3. und 4. August 1928 in Hamburg auch der Berichterstatter Spannagel beigetreten, wenn er sagt: „Wir sind der Ansicht, daß eine Verreichlichung kommen muß, aber wir sind uns nicht einig über den Zeitpunkt; wir halten im Augenblick eine Verreichlichung ohne schwerste Erschütterungen der Belange des Arbeiterschutzes für unmöglich." [2]) Aber man kann hier wohl auch die Frage stellen: „Wann soll denn dann (überhaupt) der Zeitpunkt zur Reichseinheit (und damit zur Verreichlichung der GA., d. Verf.) kommen?" [3])

Daß die Verreichlichung der GA. sachlich mehr für als gegen sich hat, darf wohl als Facit der vorangegangenen Ausführungen angesprochen werden. Und wann der Zeitpunkt zu ihrer Durchführung gekommen ist, soll hier nicht entschieden werden. Es wird aber vielleicht nicht verfehlt sein, in der Frage der Verreichlichung der GA. den Standpunkt zu teilen, der in der Entschließung auf der Hamburger Tagung des Vereins deutscher GAB. zum Ausdruck kommt, wo es heißt:

1. Der Verein deutscher Gewerbeaufsichtsbeamten hält die Verreichlichung der Gewerbeaufsicht für ein erstrebenswertes Ziel, ist jedoch der Ueberzeugung, daß eine solche, bevor nicht die Verwaltungszuständigkeiten von Reich und Ländern grundlegend geändert sind, ohne schwere Unzuträglichkeiten für die Durchführung der Arbeitsaufsicht nicht möglich ist.
2. Um die spätere Ueberleitung der einzelstaatlichen Gewerbeaufsicht auf Reichsarbeitsbehörden vorzubereiten und zu erleichtern, ist beim Reichsarbeitsministerium eine besondere Abteilung „Reichsarbeitsaufsicht" zu bilden, in welcher erfahrenen Gewerbeaufsichtsbeamten eine entscheidende, leitende Stellung einzuräumen ist. (Der Abteilung Reichsarbeitsaufsicht ist ein aus Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Arbeitsaufsichtsbeamten zu bildender Beirat anzuglie-

---

[1]) Reichstagsdrucksache, Nr. 753 von 1928, S. 268; s. dazu auch Vossische Zeitung Nr. 441 Wem gehört die Arbeitsaufsicht? Von Senatsrat Friedrich Bauer.

[2]) Mitteilungen des Vereins deutscher GAB, 10. Jahrg., Nr. 4 S. 9.

[3]) Soziale Praxis, 1928, Sp. 513.

dern, den in allen Fragen der Durchführung der Arbeitsaufsicht und der Fortentwicklung des einschlägigen Gesetzgebungs- und Verordnungsrechts das Recht der Anhörung und Beratung zusteht“ [1]).

In ähnlichem Sinne äußert sich auch die „Arbeitsstätte“, welche schreibt: „Zur Zeit muß es genügen, sinnvolle Angleichungen der Organisation der GA. in den einzelnen Ländern zu erreichen und durch einen starken Ausbau einer besonderen Abteilung für Arbeitsaufsicht im Reichsarbeitsministerium die Bestrebungen zur Herbeiführung möglichster Einheitlichkeit zu fördern. Um keine besonderen Verwaltungskomplikationen zu schaffen, hätte diese Abteilung hauptsächlich die notwendige sachliche Gleichläufigkeit des Aufsichtsdienstes zu überwachen, bei Gesetzentwürfen mitzuberaten, um eine einheitliche Gesetzgebung und gleichmäßige Vollzugsvorschriften zu bewirken, Richtlinien zu erlassen und notwendige Ausgleiche herbeizuführen.“ [2])

Die Entscheidung über die Ausgestaltung, die die GA. in den nächstfolgenden Jahren bekommen wird, ist noch nicht gefallen. Es ist aber im Hinblick auf die hohe Mission, die sie zu erfüllen berufen ist, zu wünschen, daß sie zu einem Instrument gemacht wird, das fähig ist, im modernen Arbeitsleben den Schutz des Riesenheeres von Arbeitern tatkräftig durchzuführen; denn auch heute noch — und vielleicht mehr denn je — hat der Ausspruch der königlichen Regierung zu Potsdam vom 31. Januar 1828 [3]): „Die Menschenkultur ist auf jeden Fall wichtiger und notwendiger, ja auch dem Staate noch ersprießlicher als selbst die Erhöhung des äußeren Wohlstandes, welcher noch dazu nur durch jene wahrhaft und dauernd gesichert werden kann,“ seine uneingeschränkte Gültigkeit. Freilich, „die Pflicht des Wirklichkeitssinns verlangt von uns das Zugeständnis, daß im Getümmel des irdischen Betriebes selten oder nie eine Institution ein ideales Bedürfnis restlos befriedigen kann.“ [4])

---

[1]) Mitteilungen des Vereins Deutscher GAB, 10. Jahrg., Nr. 4, S. 9.
[2]) Reich und Länder, S. 61; s. dazu auch Denkschrift, 1919, S. 3,
[3]) Motto von Günther K. Anton in seiner „Geschichte der preußischen Fabrikgesetzgebung“.
[4]) Vierkandt, Die Stetigkeit im Kulturwandel, 1908, S. 196.

Inhalts-Verzeichnis

Literaturverzeichnis I
Vorwort 1
Einleitung 3

Erster Teil. Die Geschichte der Gewerbeaufsicht in Deutschland

§ 1 Die Fabrikinspektion bis zur Gewerbeordnung von 1869 5
§ 2 Von der Schaffung der Gewerbeordnung 1869 bis zum Ausbruch des Krieges 1914 11
§ 3 Die Gewerbeaufsicht in und nach dem Kriege . . . 23
§ 4 Die neben den GAB. bestehenden Organe der Gewerbeaufsicht 30
I. Die Berufsgenossenschaften als Arbeitsaufsichtsträger 31
II. Die Polizei als Organ der Gewerbeaufsicht . 33
III. Die Dampfkesselüberwachungsvereine als Organe der Gewerbeaufsicht 35
IV. Die Betriebsräte als Gewerbeaufsichtsorgane . 37
V. Die Beauftragten der Innungen und Handwerkskammern als Organe der Gewerbeaufsicht . . 38
§ 5 Die Differenzierung im Körper der staatlichen Gewerbeaufsicht 38
I. Frauen in der Gewerbeaufsicht 38
II. Arbeiter in der Gewerbeaufsicht 42
III. Der Arzt in der Gewerbeaufsicht 43
IV. Die Handelsaufsicht 47

Zweiter Teil. Der gegenwärtige Stand der Gewerbeaufsicht. 50

§ 6 Der Aufgabenkreis der Gewerbeaufsicht 51
I. Die Aufgaben auf dem Gebiet des Betriebs- oder Gefahrenschutzes 51
II. Die wichtigsten Aufgaben auf dem Gebiet des Arbeitszeitschutzes 52
III. Die wesentlichen Aufgaben auf dem Gebiet des Arbeitsvertragsschutzes 54
IV. Der Nachbarschaftsschutz 55
V. Allgemeine Verwaltungsaufgaben 55
§ 7 Die Zuständigkeit in der Durchführung des Arbeiterschutzes 57
§ 8 Die Organisation der staatlichen Gewerbeaufsicht . . 58

Dritter Teil. Die Reform der Gewerbeaufsicht 67

§ 9 Die Selbstverwaltung in der Gewerbeaufsicht . . . 68
I. Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne des Wortes 69
II. Selbstverwaltung = Selbsthilfe in der Gewerbeaufsicht 80
III. Selbstverwaltung = Selbständigkeit der Gewerbeaufsichtsverwaltung 84

§ 10 Spezialisierung in der Gewerbeaufsicht als Folge der wirtschaftlich-technischen und sozialen Entwicklung . . 90

§ 11 Die Vereinheitlichung der Gewerbeaufsicht (Beseitigung des Nebeneinanders von Körperschaften, die letztlich, wenigstens teilweise, denselben Aufgaben dienen) . . 101

§ 12 Die Verreichlichung der Gewerbeaufsicht 119